

5. L'IDNDR – UNE VISION EN MUTATION

Brian Ward

Il est étonnant de penser que dix bonnes années se sont écoulées depuis que le Dr Frank Press a lancé l'idée de l'IDNDR. C'était un merveilleux concept visionnaire. Mais le monde a beaucoup changé ces dix dernières années. J'aimerais donc parler d'abord des changements:

- changements de la configuration des catastrophes,
- changements des pays en développement sujets aux catastrophes,
- changements du mode d'assistance internationale.

Ensuite, j'aimerais étudier les implications de ces changements pour l'IDNDR.

Pour terminer, je tenterai d'explorer les perspectives d'avenir.

Mes paroles sont celles d'un homme qui vit et travaille bien loin du tohubohu de New York ou de Genève. Il est donc possible que je sois hors de contact avec les derniers développements et les dernières idées. Si l'on me dit que l'un des points que j'aborde a déjà été traité, j'en serai ravi. Je répondrai simplement que la bonne nouvelle ne s'est pas encore répandue. Je répliquerai également «hors de contact avec qui?» New York et Genève peut-être. Mais je prétends être en contact avec les pays d'Afrique et d'Asie sujets aux catastrophes, pays qui après tout forment une large part du groupe cible de la Décennie du point de vue taille, populations, impact des catastrophes et différents niveaux de leur économie – qui vont des pays moins avancés aux pays nouvellement industrialisés.

Je me console aussi à l'idée que certains des plus grands gourous internationaux de l'investissement préfèrent opérer loin des principaux centres financiers du globe, estimant pouvoir penser plus rationnellement s'ils sont loin des potins, pressions, intrigues et modes qui influencent les gens proches des centres du pouvoir. Il est parfois payant d'être un peu loin physiquement mais pas intellectuellement!

CHANGEMENTS DE LA CONFIGURATION DES CATASTROPHES

Je n'insisterai pas sur les catastrophes naturelles que nous connaissons tous parfaitement, sauf pour rappeler que l'impact de l'homme sur l'environnement semble aggraver les choses. Parmi les changements, citons les suivants:

- changements climatiques et environnementaux,
- exode rural et émergence des mégapoles,
- accidents industriels/catastrophes technologiques,
- crises complexes.

CHANGEMENTS DES PAYS EN DEVELOPPEMENT SUJETS AUX CATASTROPHES

Les changements: taux phénoménaux de développement économique, richesse et ressources accrues — tant en argent qu'en expertise (p. ex. l'Académie Nationale des Sciences chinoise comprend plus de 120 instituts regroupant 100.000 scientifiques) impliquent qu'un surcroît de richesse et de ressources signifie aussi que le risque de perte est plus grand.

Les lois sont constamment améliorées. Les réglementations et structures nationales de gestion des catastrophes témoignent souvent d'une sophistication remarquable en regard du niveau de développement national, mais hélas, il s'agit parfois davantage de structures existant sur le papier que de cadres pratiques.

En outre, les pays en développement croient souvent à tort qu'une fois les lois en place, tout ira bien, et que, si tel n'est pas le cas, l'appareil judiciaire arrangera les choses. C'est une abdication de la responsabilité.

Il s'ensuit que les lois sont largement inobservées ou faiblement appliquées, ce qui favorise, comme partout dans le monde, corruption et extorsion.

Les systèmes sociaux sont débordés. Les valeurs traditionnelles disparaissent. Les nouvelles richesses sont inéquitablement réparties. Les entrepreneurs et consommateurs des classes moyennes urbaines ont été incriminés. En fin de compte, les pauvres sont victimes d'un appauvrissement relatif et demeurent les plus vulnérables aux catastrophes. Dans le pire des cas la situation est qualifiée par certains sociologues d'«effondrement moral». Dans le meilleur des cas, elle dénote manque de conscience sociale, égoïsme et volonté politique douteuse de rectifier la situation.

La Protection Civile devient de plus en plus obsolète en tant qu'organisme supérieur de contrôle de la gestion des catastrophes bien que son activité de contrôle soit bien légère!

Il n'a jamais été plus urgent de coordonner les questions liées au développement, à l'environnement et aux catastrophes, qu'elles soient naturelles ou dues à l'homme.

La polémique est encore vive sur le cadre organisationnel le plus approprié. Ce qui convient à tel pays n'est pas forcément la meilleure solution pour tel autre. Trouver la structure appropriée, ce qui implique la coopération de multiples ministères et organismes tous très jaloux de leur pouvoir, est une tâche fort ardue.

Dans les pays en développement, les groupes de pression comme les ONG et les environnementalistes ne sont pas encore aussi développés que dans les pays occidentaux et ils sont souvent en butte à la méfiance des gouvernements.

Les pays du tiers monde montrent bien plus de discernement face à l'aide étrangère. Ils font preuve de plus d'assurance en spécifiant leurs besoins et en examinant les motifs des donateurs. Ils réclament une assistance pratique et deviennent méfiants à l'égard des consultants internationaux (qu'un haut responsable gouvernemental a qualifiés de «misérables»). Le transfert technologique est une voie à trois directions: des pays développés vers le monde en développement, des pays en développement entre eux, et des pays en développement vers le monde industriel.

Autre changement à mentionner: l'existence d'associations régionales plus étroites.

CHANGEMENTS DU MODE D'ASSISTANCE INTERNATIONALE

Tout d'abord, il importe de considérer sous un jour historique l'aide internationale en cas de catastrophes. La coopération internationale à la gestion des catastrophes est très récente. L'UNDRO ne fut créé qu'en 1973, de sorte qu'il avait à peine 20 ans quand il fut intégré au Département des Affaires Humanitaires.

Comme son nom l'indique, l'UNDRO a été conçu comme un organisme chargé uniquement de coordonner les secours. Il était néanmoins en avance en reconnaissant la nécessité de mener des activités antérieures aux catastrophes et le lien entre catastrophes et développement — tellement en avance que nous avons peine à croire maintenant que la communauté des donateurs lui ait intimé l'ordre de réduire ses programmes de prévention.

Un changement s'opère dans le mode d'action de l'Assistance Technique qui traduit les changements d'opinion des pays récepteurs mentionnés plus haut. A présent, l'accent est placé moins sur les experts et consultants que sur les projets exécutés par les gouvernements.

Les forces armées passent désormais pour une puissante ressource en cas de catastrophe bien que les procédures opérationnelles de leur déploiement soient encore loin d'être parfaites.

Les décisions concernant les secours se prennent trop souvent pour des raisons «politiquement correctes» tant et si bien que la bonne idée initiale est souvent diluée pour tenir compte des intérêts particuliers et que la valeur du résultat final s'en trouve fortement diminuée.

Les secours financiers sont souvent consentis cyniquement — nous vous promettons de l'argent, mais vous devez l'investir dans nos experts ou notre matériel.

On assiste à d'énormes engagements, inattendus et apparemment proliférants, dans des secours complexes s'accompagnant de demandes financières exceptionnellement élevées adressées aux donateurs. Ces dépenses

«de secours» se traduisent par de fortes amputations des budgets de prévention.

En juin de l'an passé, l'Administrateur du PNUD a déclaré à la Séance de Fond du Conseil économique et social de l'ONU:

«Nous devons éviter à tout prix de nous laisser enfermer, nous-mêmes et les gouvernements bénéficiaires, dans le faux dilemme de savoir si nous soutenons la prévention ou le développement . . . Au PNUD, nous avons remarqué chez les donateurs traditionnels une tendance à s'éloigner de l'aide au développement au profit du soutien à court terme des efforts de secours d'urgence. Si on laisse se développer cette tendance, elle pourrait conduire à une situation où il est plus facile, par exemple, d'obtenir des fonds pour maintenir des populations déracinées dans des camps que de promouvoir leur réinsertion dans la vie socio-économique du pays affecté.»

Vers le mois de novembre, la protestation du PNUD s'était faite plus stridente. Le nouvel Administrateur a déclaré au Second Comité de l'Assemblée Générale des Nations Unies:

«L'aide internationale au développement est aujourd'hui menacée et risque d'être marginalisée . . . Tandis que l'ONU a dépensé moins de 4 milliards de dollars E.-U. en missions de maintien de la paix durant les 47 premières années de son existence, elle aura dépensé sans doute 3,6 milliards de dollars E.-U. rien qu'en 1993. Le déséquilibre croissant entre les secours d'urgence à court terme et l'aide au développement à long terme est profondément inquiétant.»

Il est à craindre que les programmes de prévention des catastrophes soient les premiers à être sacrifiés. Il s'agit par définition d'investissements à long terme offrant peu d'avantages politiques à court terme.

Enfin, force est d'admettre que dans le contexte de l'assistance internationale les activités de conseil en gestion des catastrophes sont devenues une industrie de croissance. Je suis très embarrassé en entendant des gens qui se sont eux-mêmes nommés experts en gestion des catastrophes décrire leurs plans pour «sensibiliser» quelques-unes des personnes les plus brillantes et les plus expérimentées d'Asie. Le même syndrome est en train d'aboutir à ce que la gestion des catastrophes soit érigée en discipline mystérieuse. C'est une ineptie pure et simple. Il faut chasser la mystique et reconnaître que ce qui importe réellement c'est des aptitudes fondamentales à la gestion fondées sur de solides compétences professionnelles dans une vaste gamme de disciplines, complétées un peu de savoir-faire additionnel en gestion des catastrophes et des crises (dont il ne faut pas sous-estimer l'importance), en leadership et en connaissances des conditions locales. Autant le développement et les catastrophes sont inséparables, autant la gestion du développement et la gestion des catastrophes le sont également.

IMPLICATIONS POUR L'IDNDR

L'IDNDR a-t-elle pu suivre le rythme de ces changements ou, mieux encore, avoir une longueur d'avance sur eux? Dans quelle mesure la Décennie a-t-elle réussi jusqu'ici?

Soyons honnêtes. La Décennie a pris un départ assez peu propice. A-t-on jamais vu une affaire être créée sans administrateur gérant? Ce dernier ne fut nommé que six mois après le début de la Décennie alors que ce poste aurait dû être pourvu deux ans plus tôt. Bien que le Comité Ad Hoc et la minuscule équipe composant le Secrétariat aient fourni un rude labeur, le Secrétariat manquait tristement de personnel au moment même où il aurait dû concevoir des stratégies et plans d'action. Il n'y avait pas de financement spécifique, l'ONU ayant décidé que la Décennie ne disposerait que de ressources extra-budgétaires. Il régnait également une certaine confusion sur les objectifs à atteindre, d'où quelques malentendus initiaux entre le Secrétariat et l'UNDRO. S'il y eut jamais un exemple illustrant comment ne pas organiser une Décennie, l'IDNDR en est un. Nous témoignons notre sympathie à Olavi Elo qui s'efforça de racheter quelque peu ce fiasco initial.

Tout d'abord pour clarifier les choses, sur quels critères faut-il juger l'IDNDR qui s'adresse avant tout, explicitement, aux pays en développement sujets aux catastrophes?

Faut-il considérer dans quelle mesure elle a atteint l'objectif qui lui avait été fixé, et plus récemment ses trois buts spécifiques fort modestes?

- évaluation nationale des risques
- plans locaux de prévention des catastrophes et de préparation aux catastrophes
- systèmes d'alerte globaux, régionaux et nationaux (au niveau local)?

Cette approche a pour inconvénient qu'elle tend à ignorer ce qui s'est fait avant et ce qui se fait de toute façon hors du cadre de la Décennie. La nature humaine nous pousse à croire que les choses n'ont vraiment commencé à bouger que lorsque nous sommes entrés en scène. Nous devons cependant accepter que la prévention des catastrophes naturelles n'a pas débuté le 1er janvier 1990. De grands efforts ont été déployés avant cette date et continuent de l'être maintenant au niveau national et international, hors du cadre de la Décennie, par exemple aux Philippines et en Thaïlande.

Cela me fut rappelé lorsqu'un participant chinois à un cours du Centre Asiatique de Préparation aux Catastrophes se répandit en excuses parce que les données sur les inondations dans son pays ne remontent qu'à 206 avant J. C. Quand j'étais au Centre Asiatique, je me suis fréquemment souvenu de l'ampleur des initiatives nationales dans le domaine de la gestion des catastrophes en Asie et dans le Pacifique, initiatives qui m'ont vivement impressionné. Je suis certain que cela s'applique pareillement à d'autres régions. L'IDNDR doit veiller à ne pas s'approprier des réalisations qui ne lui sont pas dues.

Peut-être qu'un critère plus approprié pour juger la Décennie serait de poser la question «Qu'a-t-on fait pour développer les capacités nationales des pays en développement sujets aux catastrophes qui n'aurait pas été fait de toute façon?»

A mon avis, la réponse brutale à cette question est qu'apparemment on n'a pas encore fait grand-chose de concret malgré quelques exceptions notables où la Décennie a aidé à promouvoir des objectifs, p. ex. en Chine. Si ce jugement paraît trop dur, je dois admettre que l'IDNDR travaille à bien des égards par procuration.

Une foule de réunions, débats, rapports et autres textes, mais à part cela, que peut-on montrer de concret sur place dans les pays en développement sujets aux catastrophes?

Est-ce que les comités nationaux ont réussi? Dans certains cas, certains d'entre eux ont une action très efficace, mais le Secrétariat estime qu'une trentaine seulement sont actifs. Quelle autorité ont-ils dans leur propre pays? Ont-ils un rôle au niveau des politiques, ou un rôle exécutif, consultatif ou promotionnel? Ont-ils le pouvoir de demander de l'aide? Je crois que non. En les soutenant, risquons-nous de contrarier les systèmes administratifs nationaux normaux et d'infliger un comité de plus à des bureaucraties déjà complexes? Que faire des comités inactifs? Devrions-nous fixer des priorités et concentrer notre promotion sur les comités actifs?

Quelle est la valeur des projets de démonstration? 40 millions de dollars avaient été proposés, mais seuls 10 millions de dollars ont été financés. Ces projets constituent-ils la meilleure affectation des fonds? Les intérêts de qui servent-ils réellement? Répondent-ils vraiment aux besoins des pays en développement comme leurs promoteurs le croient sincèrement, j'en suis sûr, ou ne font-ils, en réalité, que servir les intérêts de ceux qui les proposent?

L'appui de l'IDNDR joue-t-il un rôle quelconque? Les projets ont-ils une importance cruciale pour les objectifs de la Décennie? S'il en est ainsi pourquoi les projets n'attirent-ils pas plus de fonds? Peut-on interpréter le manque d'enthousiasme apparent pour les projets, en dehors de leurs promoteurs, comme un manque d'enthousiasme pour la Décennie dans son ensemble?

Peut-être devrions-nous accepter que les projets de démonstration présentent un intérêt périphérique pour les objectifs de la Décennie, et investir nos énergies ailleurs.

«Stop Disasters» répond-il aux besoins et attentes des pays en développement sujets aux catastrophes? Ses articles semblent privilégier les activités dans le monde développé, peut-être parce que le rédacteur en chef a peine à trouver du matériel ailleurs. Devrait-il mener davantage d'études de marché?

PERSPECTIVES D'AVENIR

Quels espoirs l'IDNDR peut-elle nourrir réalistement pour le reste de la Décennie?

Il faut admettre ses limitations. L'argent en est une sans conteste bien que j'estime que si l'on a un bon produit à offrir on trouve des promoteurs.

Fred Cole a déclaré:

«A moins d'être tempéré par l'humilité, le zèle humanitaire nourrit plus d'égos que de gens».

L'IDNDR n'est pas le centre des activités mondiales de prévention des catastrophes. Elle doit adapter ses activités à ses ressources assez limitées, éviter les projets dispendieux qui renvoient l'argent aux donateurs ou sociétés d'exécution sous forme de coûts généraux élevés.

L'IDNDR a un rôle de promoteur, de catalyseur, d'intermédiaire honnête et d'échange d'informations.

Nous pourrions adopter avec profit une version légèrement modifiée du critère gouvernant l'activité du PNUD:

«Ces arrangements aideront-ils directement les responsables des catastrophes placés en première ligne et leur fourniront-ils l'assistance en matière de politique nécessaire ainsi que les instruments pour répondre aux énormes attentes placées en eux par la communauté internationale?»

A l'origine, l'IDNDR avait mis l'accent sur les solutions scientifiques. La raison en était bien compréhensible et je suis sûr que nous apprécions tous beaucoup le désir de la communauté scientifique de faire quelque chose. Mais cette approche est-elle suffisante encore aujourd'hui dix ans plus tard? Je ne cherche nullement à sous-estimer la contribution de la communauté scientifique à la prévention des catastrophes. L'ennui est que les solutions scientifiques tendent à coûter cher car elles se traduisent souvent par des mesures à grande intensité de capitaux. Et nous manquons d'argent.

J'ai l'impression que nous progresserons mieux vers la réalisation des objectifs de la Décennie en nous concentrant davantage sur les politiques non-structurelles, et sur les aspects sociaux et administratifs de la gestion des catastrophes.

J'estime donc qu'il est encourageant que le programme de cette rencontre soit axé presque entièrement sur ces questions et sur la constitution de capacités. C'est un bon début!

Je crois que la Décennie doit admettre qu'il serait insensé de se concentrer uniquement sur les calamités naturelles, ce qui irait à l'encontre des idées actuelles sur les catastrophes, le développement et l'environnement. Il est impératif d'inclure également des catastrophes technologiques.

L'inscription au programme de la prochaine Conférence Mondiale à Yokohama d'une contribution du PNUD sur le thème «Rapport entre ris-

ques technologiques et naturels» suggère que ce point a été compris. J'espère que la Conférence Mondiale décidera formellement d'inclure les catastrophes technologiques dans le cadre de la Décennie.

De prime abord, il pourrait sembler approprié d'inclure également les crises complexes. Mais comme la Décennie met l'accent sur la prévention par des moyens scientifiques et sociaux et que les solutions des crises complexes sont purement politiques, je suggère qu'il vaudrait mieux les omettre.

Il faut se concentrer davantage sur les communautés affectées car c'est à ce niveau que l'on peut sauver le plus de vies. Cela ne peut s'opérer à partir de New York ou Genève (chose dont l'UNDRO n'a jamais vraiment pu venir à bout sauf un moment dans les Caraïbes et plus récemment dans le Pacifique). Peut-être l'IDNDR devrait-elle tirer profit de son succès et établir un Coordinateur Régional pour l'Amérique latine et établir des coordinateurs régionaux ailleurs.

En s'approchant des communautés affectées, il faut se souvenir qu'il n'existe pas forcément de solution définitive. Ce qui est adapté aux Caraïbes ne l'est pas forcément pour l'Afrique et l'Asie, et inversement. Il faut respecter les facteurs culturels locaux et tirer profit du savoir-faire local. Ce sont des ingrédients fondamentaux de la recette du succès.

La lettre d'Olavi Elo adressée en juin 1993 au Directeur du Centre Asiatique de Préparation aux Catastrophes est sur la bonne voie car elle souligne les points suivants:

- assistance technique directe aux Comités nationaux (et j'y ajouterais pourvu qu'ils aient l'autorité requise et qu'ils aient fait preuve d'engagement)
- grande portée grâce aux programmes des Nations Unies
- encouragement des rencontres nationales (peut-être) et affiliations
- promotion de partenariats avec les Comités Nationaux les plus développés (et actifs).

Ces objectifs impliquent que l'accent se déplace du niveau international au niveau national et du niveau macro-économique au niveau micro-économique, et que l'on travaille du niveau de la communauté vers le haut plutôt que de haut en bas. Trop souvent, les organisations des Nations Unies font des déclarations en ce sens sans y croire réellement. Elles protestent qu'elles sont soucieuses des vues de leurs clients, ce qui ne les empêche pas de décider autoritairement «C'est ainsi que cela se fera».

Le petit nombre de Comités Nationaux actifs souligne l'importance qu'il convient d'accorder à la promotion/sensibilisation. Ne perdez pas de temps à prêcher des convertis. La Conférence Mondiale ne risque-t-elle pas de faire précisément cela? Nous devons persuader les décideurs et les services du budget d'investir dans la prévention, car plus nous aurons d'arguments présentés en langage économique qui est le leur, plus nous aurons de

chances de les convaincre. Il faut encourager la réalisation d'études sur l'impact économique des catastrophes.

Là où la prévention des catastrophes suscite un intérêt réel, la formation à la gestion des catastrophes peut servir à promouvoir des techniques avancées de la gestion du développement. Ainsi un système d'informations géographiques introduit à des fins de gestion des catastrophes est rapidement perçu comme étant applicable au développement.

Les Nations Unies exhortent à l'engagement. Dans quelle mesure font-elles preuve d'engagement elles-mêmes? Le début de la Décennie n'a pas été favorable. Les Nations Unies fournissent-elles ce que l'Administrateur du PNUD décrit en ces termes «la clarté structurelle du rôle des différentes entités opérationnelles du système de l'ONU à tous les stades, des secours jusqu'au continuum de développement»? Ou se pourrait-il que quelques organisations de l'ONU portent un nouvel intérêt à la gestion des catastrophes et répandent la confusion par leurs initiatives indépendantes et concurrentes et souhaitent que les pays en développement sujets aux catastrophes répondent à leurs exigences organisationnelles plutôt que de voir le problème dans l'optique de ces pays? Au sein de l'ONU même, ce processus sape-t-il la tâche vitale de coordination incombant au Coordonnateur Résident?

Dans un discours au Conseil de Haut Niveau de l'IDNDR, le Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Ghali, a déclaré:

«Quant aux Nations Unies en général, nous devons œuvrer pour assurer que la prévention des catastrophes et l'atténuation de la vulnérabilité figurent dans la conception des programmes de développement et des plans d'investissement.»

Domage que les concepteurs de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement en juin 1992 n'en aient pas tenu compte. Ils ont rejeté la proposition bien formulée de l'IDNDR associant la prévention des catastrophes naturelles à la planification en vue d'un développement durable et se sont concentrés au lieu de cela d'abord sur les secours d'urgence. C'est là un bon exemple de l'esprit de clocher. J'espère les organisations du système de l'ONU prendront à cœur les paroles du Secrétaire général et de l'Administrateur du PNUD.

Dans quelle mesure les donateurs bilatéraux sont-ils cohérents?

Se distinguent-ils par la «clarté structurelle du rôle des différentes entités opérationnelles de leurs systèmes nationaux à tous les stades des secours jusqu'au continuum du développement» ou sont-ils, eux aussi, coupables de structures confuses et de rivalités inter-départementales?

CONCLUSION

Si je parais avoir exagéré les déficiences, je ne m'en excuse pas. Nous apprendrons davantage par l'examen honnête de nos faiblesses qu'en nous leurrant par l'auto-justification et la satisfaction. Mon objectif était la provocation constructive.

Je suis persuadé que le Secrétariat de la Décennie et les généreux hôtes japonais de la Conférence Mondiale s'efforceront d'en faire un succès. Mais les victimes potentielles des catastrophes dans les pays en développement méritent mieux qu'une simple déclaration grandiose supplémentaire qui n'aboutit à rien. Il faut agir au lieu de parler.

6. COHERENCE DE LA POLITIQUE NATIONALE ET GESTION DES CATASTROPHES

Terry Jeggle

Directeur du Centre Asiatique
de la Préparation aux Catastrophes, Bangkok

Je crois qu'une étude soignée de quelques éléments de base de la gestion des catastrophes peut nous servir de guide dans nos efforts pour déterminer les traits essentiels d'une politique nationale cohérente apte à promouvoir l'atténuation des catastrophes et les perspectives de la prévention dans le cadre plus vaste d'un développement durable. Ma propre expérience et mes vues se sont largement formées par le travail «sur le terrain» ces vingt dernières années tant dans le domaine de la gestion des catastrophes que du développement, et les praticiens avec qui le Centre Asiatique coopère régulièrement sont pareillement impliqués et actualisent régulièrement nos propres vues et conceptions de ces relations importantes.

J'aimerais citer quelques exemples de gestion des catastrophes pour montrer ce qui doit être fait au niveau pratique, d'abord pour susciter et ensuite soutenir l'engagement politique. Pour être explicite, en parlant d'engagement politique je ne me réfère pas uniquement aux officiels gouvernementaux ou aux organisations internationales telles que les organisations de l'ONU, mais également aux membres des associations professionnelles, aux scientifiques et universitaires ainsi qu'aux entrepreneurs du secteur privé, bref aux gens qui constituent les «communautés locales» dont on nous parle tant. Tous ces acteurs et d'autres encore doivent axer leur vaste gamme d'aptitudes et de compétences sur l'objectif commun de réussir le développement durable. Il s'agit toutefois d'un processus compliqué où il est parfois difficile de voir comment tout s'harmonise ou comment nous pouvons parvenir au but.

Pour simplifier les choses, j'aimerais utiliser la gestion des catastrophes comme une métaphore pour dessiner une direction et un processus, afin d'identifier des problèmes spécifiques pouvant nous servir de base de discussion. J'espère que ce processus suscitera également d'autres recommandations spécifiques émanant des discussions suivantes qui pourront servir de guide et de direction lors de la préparation de la prochaine Conférence Mondiale sur la Prévention des Catastrophes Naturelles à Yokohama en mai. Cela peut paraître une approche détournée, mais elle peut nous aider à dépasser les conventions et généralités d'une approche directe, de même qu'une vision périphérique permet parfois des perceptions plus aigües. Pour terminer, je suggérerai quatre idées tout à fait spécifiques susceptibles de faire avancer nos discussions sur l'«engagement» en faveur des possibilités d'action. Je soulève ces idées pour qu'elles soient reprises et sanctionnées par vous — ou modifiées, rejetées ou remplacées — enfin pour que vous étudiez une question spécifique pouvant être présentée à la Conférence de

Yokohama. Il est grand temps que nous commencions à agir, dans le cadre de l'IDNDR qui est maintenant dans sa cinquième année, et que nous encourageons d'autres à en faire autant.

Que faisons-nous ici et pourquoi le faisons-nous?

Maintenant que nous avons commencé, nous pouvons bien nous demander pourquoi nous le faisons. Pourquoi cherchons-nous à intégrer les engagements de politique d'atténuation et de prévention des catastrophes dans le développement durable? Dans le cadre des programmes de formation et des consultations d'assistance technique du Centre Asiatique, j'utilise fréquemment une carte de la répartition démographique pour focaliser directement l'attention dès le début. Il s'agit plutôt d'une carte de la concentration démographique, du moins en Asie, car chaque point représente 500.000 personnes. Considérée ainsi en termes de densité, l'Europe apparaît assez insignifiante. La représentation de la vulnérabilité aux risques graves de catastrophes en Asie devient encore plus graphique si l'on considère la variété, la fréquence et la gravité des risques naturels dans la région asiatique. La vulnérabilité s'aggravera encore sans doute à mesure que les grandes conurbations en croissance rapide multiplient leurs propres risques sous forme d'excès urbains, de risques technologiques et de méfaits sur l'environnement. Les catastrophes naturelles ne constituent qu'une partie du problème et il se peut qu'elles pâlisent à l'avenir au regard des risques posés par l'homme même. Mais nous avons quelque raison d'être optimistes dans la mesure où les risques causés par l'homme ou entraînés par l'homme sont évitables — si l'on s'y prend tôt et assez sérieusement.

Ironiquement, on peut se demander où nous dépensons tout notre argent proportionnellement à notre vulnérabilité au risque? Comparez ces concentrations démographiques de la région asiatique à l'Europe — ou aux trois ou quatre points bien visibles dans le coin de la Somalie où les Nations Unies dépensent actuellement une somme voisine d'un milliard de dollars. Et «nous» disons que nous n'avons pas d'argent à dépenser pour la prévention? Une population de 110 millions de personnes vit dans l'île de Java — adjacente à une grande faille avec 21 volcans en activité! Quand nous discutons et cherchons à promouvoir l'évaluation des risques, nous sommes guidés par des considérations sur les domaines où l'on peut opérer les interventions les plus efficaces. Nous pouvons demander si les «promoteurs internationaux» appliquent le même raisonnement clair à certaines de leurs propres «utilisations prioritaires de ressources» qu'ils encouragent les divers gouvernements à appliquer.

L'IDNDR est-elle une catastrophe rampante?

Revenons à la gestion des catastrophes: comme tout gestionnaire de catastrophes le sait bien, il n'y a rien de tel qu'une grande situation de détresse pour focaliser l'attention du public. Malheureusement, cela ne se

produit généralement qu'après la survenue de la catastrophe, mais peut-être parviendrons-nous à mobiliser l'intérêt avant l'évènement, c-à-d maintenant. Après tout, c'est maintenant que la gestion des catastrophes doit commencer — tel est également le principe de base de la prévention et de l'atténuation des catastrophes, en fait de l'IDNDR dans son ensemble.

Pour focaliser notre attention, considérons si l'IDNDR est comparable à une catastrophe rampante. Sans aller jusqu'à suggérer que l'IDNDR est une catastrophe rampante, elles ont peut-être quelques points communs. Cette comparaison nous aide à imaginer comment on peut avancer de l'observation à l'engagement actif. Considérez les caractéristiques suivantes d'une catastrophe rampante, telle qu'une sécheresse ou la dégradation progressive de l'habitat d'une ressource servant de base d'existence à des millions de personnes:

- le plein développement ne s'opère qu'après une croissance lente et sporadique, les effets nuisibles cumulatifs pouvant cependant conduire à une aggravation progressive;
- il peut être difficile de décrire exactement, de localiser avec précision ou de quantifier;
- les informations sont insuffisantes et fréquemment contradictoires;
- on ne sait pas qui sont les personnes principalement affectées ni où elles se trouvent;
- dans la phase initiale, il est difficile de savoir dans quelle mesure les gens sont touchés si l'on ne connaissait pas bien auparavant les conditions prévalentes;
- le problème n'est peut-être pas clairement appréhendé dans son ampleur ni forcément bien compris par les observateurs;
- la question de savoir s'il faut déjà intervenir ou comment procéder jusqu'au moment opportun entraîne des retards;
- il existe une foule d'avis et d'idées, certains plus fiables que d'autres;
- il existe une ignorance (ou méfiance?) envers les aptitudes locales à résoudre le problème;
- on assiste à un manque de moyens ou de compréhension permettant de faire pression ou de prendre les mesures requises;
- qui (particuliers/organisations) prend les décisions cruciales — qui parmi les nombreuses personnes prétendant avoir la prérogative de prendre des décisions?
- qui est investi de quelle autorité?
- sans direction ou autorité, il peut y avoir de multiples initiatives;
- Y a-t-il suffisamment de ressources (humaines, techniques, matérielles, financières)?
- Que peut-on ou devrait-on faire — maintenant ou plus tard?
- Entre-temps, nous espérons (souhaitons, prions) que cela aille mieux.

Lors d'une catastrophe rampante que ne domine pas l'information, l'incertitude, le manque de clarté, les perceptions multiples peuvent contribuer

facilement à faire régner l'inertie. Les concepts fondamentaux de la gestion des catastrophes sont oubliés:

- Il faut prendre des décisions
- Il faut assigner des fonctions
- Il faut affecter les ressources (humaines, techniques, matérielles, financières)
- Tout cela doit déboucher sur des ACTIONS – si la catastrophe doit être conjurée.

Comment peut-on y parvenir?

Il est assez facile, théoriquement, de savoir QUOI faire, et parfois cela peut même être fait par des personnes qui ne connaissent pas bien le lieu, le problème ou les gens. Une partie des médias peut même se spécialiser dans ce domaine. Il est beaucoup plus difficile, mais absolument décisif, de savoir COMMENT réaliser les interventions.

Par exemple, le premier jour des débats de cette Table Ronde, les points suivants ont été identifiés comme nécessaires pour promouvoir l'intégration efficace des politiques de prévention et d'atténuation des catastrophes dans la pratique du développement durable:

- une vision claire des rapports entre les éléments conceptuels de l'atténuation des risques de catastrophe et les réussites en matière de développement;
- l'importance de la sensibilisation des décideurs à l'atténuation des risques de catastrophe;
- la nécessité d'intégrer les actions d'atténuation des risques dans les programmes de développement et d'associer l'idée de développement aux conceptions de gestion des catastrophes;
- le rôle décisif de l'utilisation des informations et de l'application des données;
- la nécessité de recherche appliquée, l'accent étant mis sur l'échange technique entre pays «affectés»;
- l'importance des relations intersectorielles et interorganisationnelles à tous les niveaux d'intervention;
- l'importance de l'identification et de l'engagement des ressources avant et après le moment où l'on a besoin;
- la nécessité de propositions spécifiques engageant les pouvoirs publics, les communautés et les décideurs qui, de par leur position ou leurs connaissances, sont chargés de promouvoir les objectifs de l'atténuation des risques de catastrophe.

Il est clair que tout cela doit être fait, mais cela suppose l'existence en arrière-plan d'une autorité désignée et engagée si l'on veut qu'il y ait des succès. L'initiative doit être identifiée, déterminée et dirigée par quelqu'un. Il faut que quelqu'un puisse dire: «La prévention et l'atténuation des catas-

trophes sont importantes pour ce pays (cette province, organisation, ONG, administration, etc.) et elles doivent faire partie intégrante du développement en cours. Nous sommes disposés à investir du temps, de l'énergie et des ressources pour les rendre efficaces compte tenu du fait qu'il y va de notre propre intérêt. Nous sommes prêts à nous engager pour ces valeurs.»

Malgré la valeur reconnue de l'autonomie et l'importance des initiatives d'origine communautaire en matière de gestion des catastrophes et d'activités de développement, il doit cependant y avoir une administration chargée de décider des capacités, de les contrôler et de les développer. Ce n'est que si cette administration est clairement définie et reconnue par les autres personnes travaillant dans ce domaine que des politiques cohérentes et efficaces pourront être appliquées.

Un pays (une organisation) ne peut s'occuper des aspects fondamentaux de la gestion des catastrophes que si une administration clarifie les points suivants:

- qui peut prendre les décisions;
- qui décide et planifie ce qu'il faut faire;
- qui détermine et «assigne» (quelle organisation, etc.), est à même de faire telle ou telle chose;
- qui détermine quelles ressources (humaines, techniques, matérielles, financières) sont nécessaires;
- qui décide quelles informations sont nécessaires;
- qui fixe l'ordre de priorité des actions à mener.

Éléments décisifs de la gestion des catastrophes

Les éléments institutionnels décisifs de l'application d'une politique de gestion des catastrophes sont les suivants: une organisation consciemment structurée, capacités techniques, ressources humaines et matérielles appropriés, capacité d'exécuter les fonctions assignées. Souvent un pays (ou une organisation) incrimine le manque d'un ou de plusieurs de ces éléments institutionnels pour justifier l'absence de programme cohérent et efficace de gestion des catastrophes. Dans bien des cas, cette plainte est mal venue, car les responsables ne connaissent pas exactement les éléments réels de la gestion des catastrophes qui doivent exister avant de pouvoir progresser dans la fondation d'une organisation, avant de pouvoir fournir le savoir-faire technique, obtenir des ressources et établir des capacités. Tels sont, à mon avis, les éléments décisifs de la gestion des catastrophes.

Il faut d'abord sensibiliser le pays (la communauté, l'organisation) à l'importance de la gestion des catastrophes en vue des engagements à prendre. Il faut ensuite réaliser que ces engagements sont d'ordre politique, social et économique. Si ces engagements sont absents, cela implique un gaspillage de temps et de ressources qu'il vaudrait mieux transférer à des groupes plus intéressés. Troisièmement, la promotion de l'engagement dépend large-

ment des connaissances des décideurs concernant le motif et l'importance de la réduction des risques ainsi que du flux continu d'informations vers le public et la communauté en général. Seulement si les communautés directement affectées par les risques de catastrophe perçoivent la valeur de la prévention pratique et développent en commun les idées correspondantes, les pouvoirs publics peuvent s'abstenir de participer.

L'application des informations et connaissances représente un quatrième élément souvent négligé. On doit pouvoir se fier au fait que le risque peut être réduit et que la communauté se sent responsable de son propre bien-être. Cela est souvent qualifié d'«autonomie», mais il s'agit en fait d'une attitude plus fondamentale encore, à savoir que l'individu ou la communauté est dans une certaine mesure responsable de son autoprotection et qu'il/elle en a la possibilité. Pour réussir, la gestion des catastrophes doit être basée sur l'affectation des connaissances et des ressources à la sauvegarde des valeurs communes. Trop souvent, on ne fait preuve que de gestes individuels qui ne font pas partie d'un vaste contexte d'atténuation des catastrophes. Le déploiement occasionnel d'affiches ou l'établissement d'un plan anti-catastrophe sans compréhension et participation active de la population qui doit l'appliquer illustrent bien ce genre d'approche limitée.

J'aimerais maintenant explorer les principaux thèmes spécifiques qui pourraient être élaborés pour créer une procédure cohérente et durable de gestion des catastrophes. Il importe de noter que ces thèmes sont interdépendants et que cette synergie crée les conditions d'une procédure durable.

1. Sensibilisation

Il doit y avoir un stimulant pour motiver les populations affectées et les pouvoirs publics aux risques et périls menaçant leur existence. A diverses reprises, nous avons constaté que la survenue d'une grande catastrophe incite puissamment une communauté à s'engager en faveur d'un programme sérieux de réduction des risques. Espérons qu'il y aura d'autres leaders prévoyants que les catastrophes arrivant ailleurs inciteront à protéger leur propre communauté. Le message doit être transmis de façon percutante afin d'éveiller un intérêt sérieux et durable pour l'atténuation des risques.

2. Engagement politique

Bien des efforts se fonderont sans conteste sur la participation de la population. Il est toutefois nécessaire que dans chaque pays (province, organisation, etc.) quelqu'un prenne la parole et déclare: «Dans notre situation, l'atténuation des risques est importante, elle en vaut la peine, et il y a des choses que nous pouvons faire pour cela.» Cette conviction doit pouvoir se traduire par une série d'actions incluant les personnes potentiellement les plus menacées.

3. Relations multisectorielles

Par définition, les catastrophes dépassent les possibilités des institutions

et ressources existantes, c-à-d qu'il faut des moyens additionnels. La gestion des catastrophes n'incombe pas à un administrateur particulier dit manager de catastrophes, mais elle se fonde sur un réseau de relations entre de multiples domaines et administrations exécutives. Presque chaque discipline et catégorie professionnelle est impliquée: ingénieurs, hydrologues, enseignants, dirigeants communautaires, industriels, camionneurs, médecins, politiciens, fonctionnaires, etc., pour offrir leurs services en vue de prévenir les risques menaçant leur communauté. C'est ici qu'intervient l'attitude précitée, attitude sans laquelle il serait trop facile d'assigner la gestion des catastrophes à la responsabilité de «quelqu'un d'autre». La valeur d'un programme de gestion des catastrophes réside dans la mesure où des personnes dotées de capacités diverses peuvent anticiper leurs besoins face à la menace et peuvent travailler efficacement ensemble sous une direction compétente. Pour ce faire, des relations fonctionnelles doivent être établies de façon continue et avant la catastrophe.

4. Identité institutionnelle

La gestion des catastrophes exige que la partie la plus importante du travail s'opère à l'avance, précisément à un moment où l'on ne perçoit pas encore de menace directe. Pour préserver l'intérêt et le souci de l'objectif, un programme de gestion des catastrophes doit avoir une identité qui peut le mieux le traduire par une institution concrète offrant des services réels. Le programme peut être étayé par des symboles ou des activités, mais il faut démontrer longtemps à l'avance l'existence des capacités institutionnelles pour que le programme puisse être efficace lorsqu'on en aura besoin. Il ne suffit pas d'avoir une «administration désignée» qui devra intervenir (au besoin) ou un règlement administratif classé dans les cartons des fonctionnaires et vite oublié.

5. Economie et développement

Ce n'est que récemment que nous avons commencé à calculer le coût des catastrophes qui ne cesse de croître et, plus important encore, à le rapporter aux autres coûts du développement. Des millions de dollars étant immédiatement débloqués en faveur des secours d'urgence, un administrateur peut-il alléguer sérieusement que la prévention est d'un coût inabordable? Les pertes dues aux catastrophes pouvant presque égaler la croissance annuelle du produit national brut d'un pays, les planificateurs économiques peuvent-ils ignorer les aspects coûts-bénéfices des décisions d'investissement? Ces questions doivent déboucher sur une approche dépassant la simple fourniture humanitaire de couvertures et de logements provisoires aux sinistrés. Comme les pays situés dans les régions sujettes aux catastrophes se développent et que leur économie s'accroît, il faut se concentrer sur le fait que leur richesse grandissante est plus vulnérable aux risques de catastrophes.

6. Sensibilisation du public

Une gestion des catastrophes compétente et s'opérant sur une large base ne saurait se maintenir sans l'intérêt et la participation du public qu'il faut donc éduquer et sensibiliser à cette question. Il est souvent nécessaire de promouvoir la motivation du public et des autorités, mais plus simplement et plus fréquemment c'est un travail d'éducation qui s'impose pour informer les gens sur les risques qu'ils courent. Il est tout aussi important d'enseigner aux gens qu'il existe des mesures qu'ils peuvent prendre pour réduire leurs propres risques et que c'est leur responsabilité sociale d'agir de la sorte. L'éducation est d'une importance décisive pour une sensibilisation durable, et n'est efficace que si elle est largement diffusée. Cela illustre l'importance des relations multisectorielles et la nécessité d'une identité institutionnelle, aspects qui tous deux peuvent servir à sensibiliser le public.

7. Atténuation des catastrophes

La réduction des catastrophes et des risques doit être reconnue comme importante, mais il est encore plus important de montrer qu'il est possible de sauver des vies, des biens et des ressources. Elle doit être simplifiée dans sa conception et développée dans la pratique par l'éducation et l'application professionnelle. Qu'elle soit appliquée ou non est un problème politique, mais comment elle est réalisée est un problème pratique. L'éducation et la sensibilisation du public sont requises pour faire adopter les décisions politiques, mais bien des individus peuvent contribuer dans leur travail quotidien à la réalisation des mesures visant à réduire les effets des risques connus.

8. Formation

Un engagement continu et multisectoriel en faveur de la formation est la clé d'une sensibilisation durable et du développement des capacités requises pour aborder chacun des précédents thèmes. Le processus de formation devrait être aménagé de telle sorte que les personnes formées deviennent plus tard des formateurs, et que le processus soit constamment enrichi par de nouvelles expériences professionnelles pratiques en matière de catastrophes. La formation et sa promotion ne sont pas automatiques, elles résultent d'un choix décisif et doivent être dirigées. La formation n'a de valeur que si elle a été menée à bonne fin avant la survenue de la catastrophe.

**Actions proposées pour les recommandations
de la Table Ronde de la DSE qui seront soumises
à la Conférence Mondiale de Yokohama, en mai 1994**

A la lumière des discussions et réflexions sur les mesures pratiques d'atténuation des risques, j'aimerais soumettre quelques points aux délibérations des participants à la Table Ronde. Chacun des quatre points n'est qu'une proposition de recommandation qui pourrait être présentée à la Conférence de Yokohama pour promouvoir les objectifs de l'IDNDR d'ici la fin de la Décennie. J'ai choisi ces points parce qu'ils exigent que les administrations concernées fassent quelque chose pour réaliser les objectifs de la Décennie. Ces points peuvent être acceptés, rejetés ou modifiés, mais ils sont soumis dans l'espoir que les participants ici présents les étudieront. Ces points peuvent également susciter de la part d'autres participants des suggestions analogues qui pourraient éveiller l'intérêt de la Conférence de Yokohama en vue de promouvoir les objectifs de l'IDNDR.

I. Les autorités d'un pays affecté par une catastrophe peuvent-elles être «invitées» à répondre publiquement, par l'intermédiaire de leur représentant aux Nations Unies, à l'Assemblée générale (qui a proclamé l'IDNDR) aux questions suivantes:

1. Qui/Quelle autorité est responsable de la gestion de la prochaine catastrophe attendue dans votre pays?
2. Quel risque y a-t-il dans votre pays et où? — énumération des principaux dégâts et pertes potentiels.
3. Quels sont les besoins et les intentions du pays pour répondre aux risques d'ici la prochaine catastrophe? A quelles administrations du pays incombe cette responsabilité?
4. Quelle est la nécessité d'accomplissement des objectifs?

Ce mécanisme d'information publique constituerait un avantage pour les pays désireux de montrer leur engagement concernant la réalisation des objectifs de la Décennie, ce serait également l'occasion d'obtenir une plus grande aide internationale en faveur de leurs initiatives. Une telle information pourrait attirer l'attention de la communauté internationale sur une idée qu'un pays met en pratique pour l'atténuation des risques. Au niveau international et national, il y aurait une large sensibilisation vu qu'une telle information exigerait des contacts et l'élaboration de documents par les différents ministères ou administrations. Il faudrait également aborder la délicate question de savoir quelle est l'administration ou la personne compétente dans l'optique des pays.

II. Faudrait-il élargir l'IDNDR pour inclure la contribution de l'homme à l'aggravation des catastrophes?

1. Faudrait-il inclure les risques technologiques, l'implication étant que les problèmes d'environnement seraient ainsi forcément pris en compte?

2. L'IDNDR devrait-elle être rebaptisée IDDR – International Decade for Disaster Reduction (Décennie Internationale de Réduction des Catastrophes)?
 3. L'instauration d'une IDDR ou l'élargissement de la définition du risque permettraient-ils à un pays de faire face au problème du risque potentiel de catastrophe et de fixer sa propre priorité?
- III. Est-il possible de fixer et de promouvoir des «normes minimales de base» (basic minimal standards) de capacité institutionnelle quand un pays souhaite obtenir de l'aide pour développer ses capacités de gestion des catastrophes et de réduction des risques? A titre d'illustration, citons les exemples suivants:
1. Législation nationale sur les catastrophes
 2. Administrations spécifiées pour différents aspects des exigences en cas de catastrophe
 3. Planification nationale ou procédure d'allocation financière pour inclure la réduction des catastrophes
 4. Plans nationaux des opérations
 5. Allocations budgétaires annuelles, fonds spéciaux, autres instruments financiers
 6. Etablissement des priorités en matière de programmes, réductions des risques primaires
 7. Procédure nationale régulière prévoyant des projets d'évaluation des risques ou des investissements (telle que l'évaluation existant déjà de l'impact sur l'environnement).

Le contenu des instruments ou des cadres institutionnels serait adapté aux exigences et conditions d'un pays, mais la «norme minimale» serait appliquée en fonction de ce qui est propice à un vaste système efficace de gestion des catastrophes et de réduction des risques.

- IV. Le sens et la finalité de la Décennie sont-ils clairs pour les pays affectés?
1. Les mécanismes de procédure internationaux sont-ils mis en place et suffisamment compris pour permettre une coopération internationale efficace à la réalisation des objectifs de la Décennie?
 2. Les expressions telles que vulnérabilité aux catastrophes, réduction des risques, atténuation, etc. sont-elles suffisamment explicites et comprises de tous pour contribuer à la sensibilisation du public quant aux objectifs de la Décennie?
 3. Les rôles et les intérêts en matière de programmes de différents acteurs des Nations Unies chargés des problèmes de l'IDNDR sont-ils suffisamment déterminés pour pouvoir coopérer efficacement (p. ex. avec le PNUD, le Département des Nations Unies pour les Questions Humanitaires, le Secrétaire Général, l'Assemblée Générale, le Conseil Economique et Social des Nations Unies, etc.)?

IV. DOCUMENTATION DE REFERENCE*

Matériel de conférence

1. Guidelines on Disaster Mitigation, OECD, Development Assistance Committee, No. 7 (Final Draft), Paris 1994
2. Grands Axes de l'Action Future du Comité allemand de l'IDNDR, Bonn, 1993
3. Humanitarian Programme; Update of Activities, UNDP/DHA, New York, June 1993
4. IDNDR, Report of the Scientific and Technical Committee on its Fifth Session, Geneva, November 1993
5. Disaster and Development, A Study in Institution Building, Vol. I, Overview and Recommendations, UNDP, Dallas, April 1991
6. List of Publications, Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), CRED Publications, Brussels, June 1993
7. Disaster Management in Metropolitan Areas for the 21st Century, Conclusions of the IDNDR International Conference 1993, Aichi/Nagoya, Japan, November 1993
8. Herbert Tiedemann: Direct, Indirect and Economic Losses of Natural Disasters, Risk Analysis and Risk Optimization and the Role of Insurance, Berlin, January 1994

* La documentation comprend les textes mis à la disposition de la Table Ronde de Berlin. Ces textes sont disponibles en version anglaise auprès du Forum de la Politique du Développement.