

Les risques et catastrophes naturelles au niveau international : un aperçu

Véronique Tournis

La stratégie internationale sur les risques et catastrophes naturelles s'organise autour de programmes majeurs lancés sous l'égide de l'ONU ou de l'Europe. Les deux cadres principaux sont la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN¹), lancée en 1989 et la Stratégie Internationale pour la Réduction des Catastrophes qui a pris le relais à partir de 2000.

Après le lancement de la **DIPCN**, avec un secrétariat basé à Genève, et la mise en place de conférences, congrès et groupes de travail constitués d'experts en désastres naturels, très rapidement, sous l'égide de l'ONU, de l'UNESCO² et de l'OMM³, la prévention des risques naturels va rentrer dans les thématiques de développement durable et de changement climatique (World Climate Programme et GIEC). Lors du 1^{er} sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, les 131 chefs d'État réunis adoptent « l'Agenda 21 » et une longue liste de recommandations d'action pour le XXI^e siècle.

À mi-parcours de la DIPCN (1994), la réunion de Yokohama (Japon) adopte un « Plan d'action pour un monde plus sûr » (« *Stratégie de Yokohama* »), ensemble de directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets. En 1996, le programme européen DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO), destiné à minimiser les risques, est initié par le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne, ECHO⁴, prenant acte du rôle des ONG avec lesquelles des conventions ont été passées.

Viendront ensuite :

- en 1997, le 2^{ème} Sommet de la Terre, à New York (23-27 juin 1997) qui permet d'actualiser l'Agenda 21 adopté en 1992, et la 3^{ème} conférence de l'ONU sur le climat qui adopte le Protocole de Kyoto, qui ne prendra toutefois

effet qu'en 2005 avec la signature de la Russie en 2004 ;

- en 1998, la création du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA⁵) afin de renforcer l'impact des Nations unies en matière de secours d'urgence et de catastrophes naturelles, et la 4^{ème} conférence de l'ONU sur le climat ;
- en 1999, l'adoption du Mandat de Genève sur la prévention des catastrophes, qui conduit la Croix-Rouge internationale à faire de la prévention des catastrophes une de ses priorités d'action

Parmi les leçons tirées de la DIPCN, le Forum des Nations Unies insiste notamment sur la vulnérabilité sociale et humaine qui transforme un phénomène naturel en catastrophe.

Dans cette logique, la **Stratégie internationale pour la réduction des catastrophes (SIRC)**⁶, mise en place à partir de 2000, a pour objectif majeur de réduire la vulnérabilité. Comme la DIPCN, elle est dotée d'un secrétariat permanent à Genève et s'appuie sur des comités nationaux. Il s'agit ici à la fois de développer la prévention des risques dans les Pays en développement (PED) et de promouvoir une approche régionale de la prévention, au travers des organisations régionales pouvant efficacement relayer l'action internationale.

Le sommet de Johannesburg (Afrique du Sud), en 2002⁷, marque un tournant dans l'approche de la prévention des risques au niveau international, clairement affichée comme l'une des clefs du **développement durable**, concept introduit en 1980 et officialisé par le rapport Brundtland en 1987, qu'il entérine.

Le **PNUD**⁸ est un acteur clé dans l'application de la SIPC. Il mène également une réflexion de fond sur la

1. En anglais : "International Decade for Natural Disaster Reduction" (IDNDR).

2. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture).

3. Organisation Météorologique Mondiale.

4. Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO).

5. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

6. En anglais : International Strategy for Disaster Reduction (ISDR).

7. 26 août-4 septembre 2002

8. Programme des Nations Unies pour le Développement.

relation entre catastrophes naturelles et développement. Un rapport de 2004⁹ analyse un double défi : l'anéantissement du développement par les catastrophes et les nouveaux risques de catastrophes générés par le développement. Ce rapport est fondé sur la conviction que le **processus de développement** a un impact considérable, tant positif que négatif, sur le risque de catastrophe. Les catastrophes naturelles mettent le développement en péril, ce qui se traduit notamment sur la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire (ODM)¹⁰ fixés en 2000. En outre, les choix de développement (urbanisation notamment) peuvent générer de nouveaux risques de catastrophe, ce qui conduit le PNUD à préconiser la prise en compte systématique du risque de catastrophe dans la planification du développement. À cette fin, le PNUD propose une nouvelle approche des risques et met au point l'**Indice de risque de catastrophe (IRC)**, première évaluation à l'échelle mondiale des facteurs déterminant les risques de catastrophe en comparant, pays par pays, la vulnérabilité humaine face aux trois types de catastrophes naturelles les plus importants : tremblements de terre, cyclones tropicaux et inondations. Il fournit également une identification des facteurs de développement qui contribuent à générer les risques de catastrophe.

Les actions internationales se poursuivront ensuite :

- 10^{ème} Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques en 2004 ;
- entrée en vigueur en janvier 2005 de la Convention de Tempere (Finlande) sur la mise à disposition de ressources en télécommunications en cas de catastrophes ;
- Conférence internationale sur la prévention des catastrophes naturelles de Kobé (Japon) en 2005 (le tsunami en Asie du Sud est intervenu en décembre 2004), qui adopte le **Programme d'Action de Hyogo** pour 2005-2015¹¹, cadre de référence concernant toutes les activités de prévention des institutions internationales, régionales et des gouvernements nationaux ;
- entrée en vigueur du protocole de Kyoto le 16 février 2005, qui introduit des objectifs chiffrés de réduction des émissions de GES entre 2008 et 2012 ;
- mise en place par la Banque Mondiale du « Fonds mondial pour la réduction des catastrophes et la reprise (GFDRR¹²) », en 2006 ;
- lancement en octobre 2007 du **plan d'action de Stockholm** pour l'intégration de la prévention des risques de catastrophes et des impacts du changement climatique dans la lutte contre la pauvreté ;
- lancement en 2007 du dispositif de soutien aux initia-

tives de réduction des risques (OCAMD ou CADRI¹³), programme inter-organisations du Bureau pour la prévention des crises et la reprise (BCPR) du PNUD, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies et du secrétariat de la SIPC ;

- création d'une Plate-forme mondiale pour la prévention des risques de catastrophes par l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), prévue pour se réunir tous les deux ans. La seconde édition s'est tenue à Genève du 15 au 19 juin 2009.

La **campagne 2006-2007** de réduction des catastrophes de la SIPC, centrée sur la prévention à l'école et au travers de l'école (instaure une journée internationale de la prévention) est suivie par la **campagne 2008-2009** ayant pour thème la résistance des hôpitaux aux risques naturels. La campagne 2010-2011, en cours, est orientée vers la recherche de la résilience¹⁴, l'anticipation, la réduction du risque en milieu urbain.

Début 2009, La Commission européenne monte au créneau et publie deux communications, l'une concernant l'approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, l'autre relative à la stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement (PED), formalisée le 18 mai 2009 par l'adoption par le Conseil des conclusions relatives à cette stratégie.

À noter enfin que le congrès « *Resilient cities* » 2011 a eu lieu à Bonn (Allemagne), du 3 au 5 juin. Il s'agit du 2^{ème} forum global sur les villes et leur adaptation au changement climatique.

Conclusion

Les grands programmes internationaux et événements évoqués ici n'ont d'autre objectif que de témoigner de l'effort de nombreux organismes pour prévoir, prévenir et remédier aux catastrophes naturelles. La continuité de cet effort se traduit notamment par deux grands programmes internationaux qui se relaient : la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) et la Stratégie Internationale pour la Réduction des Catastrophes (SIRC) qui a pris la suite à partir de 2000. Cette continuité suffit pour souligner l'importance de pérenniser les actions et d'y allouer la dynamique et les financements nécessaires. Ces deux grands programmes ne sauraient masquer l'éventail des actions menées à toutes les échelles et la diversité des acteurs (institutionnels, associatifs...) impliqués.

Il importe aussi d'insister sur le changement dans la nature du message global porté par ces programmes.

9. « La réduction des risques de catastrophes : un défi pour le développement ».

10. La déclaration du millénaire énonce un programme de développement soutenu par 191 pays. Il s'agit de 8 objectifs, 18 cibles et 48 indicateurs de progrès. Il a été convenu que la plupart de ces objectifs devaient être atteint d'ici 2015.

11. Ce programme regroupe 168 pays en 2010.

12. Global Facility for Disaster Risk Reduction and Recovery.

13. Capacity for Disaster Reduction Initiative.

14. Capacité à rebondir.

COMMENT SITUER LES RISQUES NATURELS

Certes on continue à étudier les causes des catastrophes, mais on cherche surtout à faire en sorte que les populations s'approprient ces événements, considèrent qu'ils relèvent du possible sans présumer de l'échéance et participent aux différentes phases de la prévention, de l'alerte et de la sortie de crise. Les catastrophes n'arrivent pas qu'aux autres mais concernent tout le monde dans toutes les zones d'aléas, dont découlent des risques de nature et d'ampleur variable.

Quelques sites Internet pour en savoir plus sur les risques naturels

- Programme International de Géosciences (UNESCO) : www.unesco.org
- Ministère de l'Écologie du Développement durable, des Transports et du Logement (MEDDTL) : www.ecologie.gouv.fr
- Site dédié aux risques majeurs (MEDDTL) : www.prim.net
- Sites des services décentralisés de l'État : Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) et Directions Départementales des Territoires (DDT).
- Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes naturelles : www.unisdr.org
- PNUD (Rapport 2004, BCPR...) : www.undp.org
- OCHA : <http://ochaonline.un.org>
- ECHO et DIPECHO : <http://europa.eu.int>
- OMM : www.wmo.ch
- CRED Louvain (base de données sur les catastrophes) : www.cred.be
- Comité International de la Croix Rouge : www.icrc.org
- FEMA (Federal Emergency Management Agency, USA) : www.fema.gov
- Munich Re (réassurance) : www.munichre.com
- Swiss Re (réassurance) : www.swissre.com