

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.2.2009
COM(2009) 84 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**STRATEGIE DE L'UE POUR LE SOUTIEN A LA REDUCTION DES RISQUES DE
CATASTROPHES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT**

{SEC(2009) 217}
{SEC(2009) 218}
{SEC(2009) 220}

1. INTRODUCTION

Les catastrophes compromettent le développement et mettent en péril la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Certains éléments donnent depuis longtemps à penser que la réduction des risques de catastrophes (RRC) présente un rapport coûts/avantages élevé. La stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) des Nations unies définit la RRC comme suit: «Mesures prises pour réduire le risque de catastrophes et les effets néfastes des aléas naturels, par des efforts systématiques d'analyse et de gestion des causes des catastrophes, et notamment par la prévention des aléas, la diminution de la vulnérabilité sociale et économique aux aléas et l'amélioration de la préparation aux événements dommageables».

L'UE est le plus grand pourvoyeur d'aide au monde, mais ne dispose d'aucun cadre stratégique pour orienter le soutien qu'elle accorde aux pays en développement dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes. La présente communication propose une stratégie de l'UE pour soutenir la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement à travers tant la coopération au développement que l'aide humanitaire, dans le but de contribuer à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo de 2005¹ et à la réalisation des OMD.

Établie sur la base de l'article 180 du traité instituant la Communauté européenne, cette stratégie constitue la seconde moitié d'un paquet couvrant divers aspects de la RRC à l'intérieur² et au-delà des frontières de l'UE, et s'intéressant également aux liens appropriés entre les deux dimensions. Elle vient compléter et appuyer les initiatives existantes de l'UE en matière de changement climatique.

2. JUSTIFICATION

2.1. Les catastrophes se multiplient et les pays en développement sont les plus touchés

Au cours des trente dernières années, tant la fréquence que l'intensité des catastrophes ont augmenté. Le nombre total de catastrophes déclarées est passé de 73 en 1975 à quelque 440 en 2007. Le nombre de catastrophes climatiques a quasiment triplé, pour atteindre 3435 entre 1998 et 2007, contre 1280 entre 1978 et 1987.³

Les pays en développement sont les plus durement frappés par les catastrophes, car ils sont les plus vulnérables et les moins capables d'y faire face. À titre d'exemple, le tremblement de terre de magnitude 6,6 qui a secoué l'Iran en 2003 a tué plus de 40 000 personnes, alors que celui de magnitude 6,5 survenu en Californie centrale quatre jours auparavant a coûté la vie à deux personnes et en a blessé quarante autres.⁴ Les catastrophes entraînent également la réorientation d'importantes ressources nationales du développement vers les opérations de secours, de relèvement et de reconstruction, privant ainsi les pauvres des ressources nécessaires pour échapper à la pauvreté. À Aceh, en Indonésie, le tsunami de 2004 a, selon les

¹ Adopté lors de la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes.

² Communication de la Commission relative à une approche communautaire en matière de prévention des catastrophes naturelles et d'origine humaine (COM(2008)xx).

³ Centre collaborateur pour la recherche sur l'épidémiologie des catastrophes.

⁴ DFID (ministère britannique du développement international) (2006): Reducing the Risk of Disasters (Réduire le risque de catastrophes).

estimations, fait passer de 30 % à 50 % la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté.⁵

En outre, les pays en développement sont fortement tributaires de la bonne santé des animaux et des plantes (cultures), si bien que les catastrophes dues à des aléas biologiques peuvent avoir des conséquences négatives sur la sécurité alimentaire et, par la suite, engendrer de nouvelles catastrophes. En ce qui concerne les aléas biologiques, il convient aussi de garder présent à l'esprit que les incursions de maladies ou de parasites qui ne seraient pas traitées de façon adéquate peuvent facilement devenir endémiques et, de ce fait, influencer considérablement la situation «économique» du pays ou de la région et, partant, les perspectives économiques à moyen et long termes.

Le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a constaté des changements dans la fréquence et l'intensité de certains phénomènes météorologiques extrêmes.⁶ Ces changements peuvent d'ores et déjà contribuer à la multiplication et à l'intensification des catastrophes, ce qui rend encore plus nécessaire et plus urgente la mise en place d'une réduction efficace des risques de catastrophes.

2.2. L'investissement dans la RRC est payant

Les catastrophes peuvent être évitées. Il est possible de réduire les risques et de limiter les effets, en s'attaquant, par exemple, aux causes profondes de la vulnérabilité des populations et en augmentant leur capacité de faire face. La RRC comprend la préparation aux catastrophes, l'atténuation de leurs effets et leur prévention. Elle vise à accroître la résistance aux catastrophes et s'appuie sur des connaissances quant à la manière de gérer les risques, de renforcer les capacités et d'exploiter les technologies de l'information et de la communication ainsi que les outils d'observation de la Terre.

Exemples de réussites en matière de RRC

L'ouragan Michelle, classé en catégorie 4, qui s'est abattu en 2001 sur Cuba était l'ouragan le plus puissant que l'île ait connu en cinquante ans. Grâce à l'efficacité du système d'alerte précoce et au plan de préparation aux ouragans de Cuba, il a été procédé à l'évacuation de 700 000 personnes, dont 270 000 ont bénéficié d'un hébergement provisoire et de produits de première nécessité pendant une période prolongée. Environ 777 000 animaux ont été déplacés vers des zones sûres. L'ouragan a porté un rude coup à l'économie, mais seulement cinq morts et douze blessés ont été signalés.⁷

En 1998, un tsunami a frappé la côte nord-ouest de la Papouasie – Nouvelle-Guinée et a coûté la vie à 2 200 personnes. Grâce aux efforts de RRC déployés par le Centre asiatique de prévention des catastrophes à la suite de ce cataclysme, un nouveau tsunami, survenu en 2000, n'a fait que détruire des milliers d'habitations, sans causer aucun décès.⁸

⁵ Idem.

⁶ IPCC (GIEC) (2007): 4th Assessment Report (Quatrième rapport d'évaluation).

⁷ ISDR (SIPC) (2004): Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives (Vivre avec le risque: un examen mondial des initiatives de prévention des catastrophes).

⁸ ADRC (Centre asiatique de prévention des catastrophes) (2001).

Une RRC efficace peut diminuer les pertes humaines et matérielles. Diverses études semblent indiquer que chaque dollar investi dans la RRC génère un bénéfice de deux à quatre dollars, en termes d'effets de catastrophes évités ou atténués.⁹

2.3. Efforts internationaux de RRC

Ces dernières années, le centre des préoccupations s'est déplacé d'une action axée principalement sur la réaction aux catastrophes vers la mise en œuvre d'approches globales de RRC. En 2005, 168 gouvernements ont adopté le *Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes*, dont la mise en œuvre est pleinement soutenue par la Commission¹⁰. Le défi consiste, à présent, à le traduire en une action efficace aux niveaux mondial, régional, national et local. De nombreux pays en développement consacrent des efforts considérables à la mise en œuvre, mais sont limités par le manque de moyens financiers et de capacités.¹¹ La deuxième plate-forme mondiale pour la RRC, qui se tiendra en juin 2009, vise à maintenir l'élan de Hyogo et à faire le point sur les progrès accomplis. Un certain nombre d'initiatives, comme, par exemple, le dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (GFDRR) de la Banque mondiale, témoignent d'une prise de conscience croissante de la communauté internationale.

Lors des négociations menées au titre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et, en particulier, dans le plan d'action de Bali, adopté en 2007, la RRC a également été reconnue comme un moyen de s'adapter au changement climatique afin d'en réduire l'impact et comme un complément aux efforts à long terme destinés à atténuer ledit changement.¹²

2.4. Raisons d'être de l'action de l'UE en matière de RRC

Tant le consensus européen sur le développement de 2005 que le consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007 engagent l'UE à soutenir la politique et l'action en matière de RRC. Les conclusions du Conseil de 2008 relatives au renforcement de la capacité de réaction de l'Union aux catastrophes ont invité la Commission à soumettre une proposition de stratégie de l'UE pour la RRC dans les pays en développement. Le Parlement européen a, lui aussi, plaidé à plusieurs reprises en faveur d'une politique plus robuste de RRC et d'une augmentation des moyens financiers.

La plupart des États membres de l'UE et la Commission soutiennent régulièrement les efforts de RRC dans l'ensemble des régions de pays en développement et il existe de bons exemples de coordination de l'UE, notamment au Bangladesh, où le programme global de gestion des catastrophes 2010-2014 bénéficiera d'un soutien conjoint de la CE et du DFID. Malgré cet état de fait, l'action actuelle de l'UE n'est toutefois pas guidée par une stratégie, vu qu'elle suit, pour l'essentiel, une approche fondée sur des projets/programmes ad hoc et qu'elle est souvent non coordonnée et inadéquate. Après dix années d'activités dans le domaine de la préparation aux catastrophes, en particulier dans le cadre de ses programmes DIPECHO dans six régions

⁹ DFID (ministère britannique du développement international) (2006): Reducing the Risk of Disasters (Réduire le risque de catastrophes).

¹⁰ Seuls des gouvernements pouvaient adopter le cadre de Hyogo, ce qui explique pourquoi la Commission ne l'a pas adopté formellement.

¹¹ ISDR (SIPC): Global Review 2007 (Examen mondial 2007).

¹² UNFCCC (2007), Bali Action Plan, décision 1/CP.13

du monde sujettes aux catastrophes, la Commission n'a ainsi connaissance que de très peu d'exemples de coopération formelle avec les États membres. L'efficacité de l'action de l'UE semble être compromise par un certain nombre de facteurs:

- *Absence de cadres politiques et stratégiques sur la RRC.* Bien que le cadre de Hyogo fournisse des orientations harmonisées pour la RRC, il n'est pas directement utilisable aux fins de la coopération au développement. Le contexte régional, par exemple, n'est guère mentionné, en dépit de l'avantage comparatif et des économies d'échelle que peut procurer l'action régionale. Seuls le Royaume-Uni et la Suède (Agence suédoise de coopération au développement international – SIDA) ont, à ce jour, élaboré une politique/stratégie spécifique dans le domaine de la RRC, mais d'autres États membres prévoient d'en faire autant. En effet, une dizaine d'États membres, ainsi que la Commission, intensifient actuellement leur soutien individuel à la RRC. Il en résultera inévitablement une plus grande fragmentation et/ou duplication des efforts, si l'UE ne se dote pas d'une stratégie pour orienter ces efforts.
- *Absence de position commune.* L'UE n'a actuellement pas de position commune sur la RRC, même si ses conceptions en la matière sont, à l'évidence, convergentes. La RRC doit faire partie du dialogue politique entre l'UE et les pays en développement et son efficacité sera maximale si le message délivré par l'UE est cohérent et coordonné. À titre d'exemple, il peut être indiqué que l'absence d'une représentation distincte et coordonnée de l'UE lors de la première plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophes, en 2007, était manifeste. La CCNUCC constitue un autre forum au sein duquel une position coordonnée de l'UE sur la RRC et le changement climatique serait utile.
- *Progrès limités dans l'intégration de la RRC.* Compte tenu du risque que les catastrophes représentent pour le développement, la RRC doit être mieux intégrée dans la coopération au développement de l'UE. Des efforts en ce sens sont en cours dans plusieurs États membres et à la Commission, mais les progrès, inégaux et limités, réalisés à ce jour doivent être améliorés.¹³
- *Articulation limitée entre la RRC et le changement climatique.* La RRC est un élément essentiel pour une adaptation réussie au changement climatique et, afin d'être efficace, elle doit de plus en plus tenir compte de l'évolution des risques liés à ce changement. Dans la pratique, les avantages et synergies de l'articulation entre la RRC et l'adaptation au changement climatique ne sont cependant pas systématiquement identifiés et exploités.

Toutes les considérations précédentes donnent à penser qu'une stratégie de l'UE pour le soutien à la RRC dans les pays en développement conférerait à l'UE l'orientation stratégique qui lui fait présentement défaut, tout en conjuguant l'ensemble des efforts de RRC en cours au sein de l'UE, ce qui permettrait une exploitation plus cohérente et coordonnée des avantages et synergies liés notamment à la cohérence des politiques, à la non-duplication des efforts, à la rentabilité, à l'efficacité et à l'échange des meilleures pratiques.

¹³ Tearfund (2007): Institutional donor progress with mainstreaming DRR (Progrès des donateurs institutionnels en matière d'intégration de la RRC).

3. VERS UNE STRATEGIE DE L'UE POUR LE SOUTIEN A LA RRC DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

La stratégie proposée s'appuie sur les travaux stratégiques effectués par la Commission européenne¹⁴ et les États membres de l'UE, de même que sur les enseignements tirés des activités de RRC menées dans toutes les régions de pays en développement. Bien que les domaines d'intervention prioritaires cités plus bas soient pleinement conformes aux priorités du cadre de Hyogo, l'objectif général de la stratégie, les objectifs stratégiques et les priorités de mise en œuvre reflètent plus particulièrement le contexte du partenariat et de la coopération existant entre l'UE et les pays en développement, y compris au niveau régional.

3.1. Objectifs

L'objectif général est de **contribuer au développement durable et à l'élimination de la pauvreté en diminuant, grâce à une meilleure RRC, le poids que les catastrophes font peser sur les pays et groupes de population pauvres et les plus vulnérables.**

En vue de la réalisation de cet objectif général, l'UE appuiera les objectifs stratégiques suivants:

- 1) soutien aux pays en développement pour l'intégration efficace des considérations de RRC dans leurs politiques et plans de développement;
- 2) soutien aux pays et sociétés en développement pour une réduction plus efficace des risques de catastrophes, grâce à des actions ciblées sur la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et la préparation à leur survenue;
- 3) intégration plus efficace des considérations de RRC dans les politiques et programmes de développement et d'aide humanitaire de l'UE, ainsi que dans la réaction aux crises, dès lors qu'il s'agit de l'intervention et du relèvement en cas de catastrophes.

3.2. Couverture géographique, champ d'application et approche

La stratégie couvre l'ensemble des pays en développement¹⁵ et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), mais une attention particulière sera accordée aux régions sujettes aux catastrophes, aux pays et localités les moins développés et hautement vulnérables, de même qu'aux groupes les plus vulnérables¹⁶. La collaboration avec les régions ultrapériphériques dans le domaine de la RRC sera aussi favorisée.

¹⁴ Communications de la Commission intitulées *Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes* (COM(2008) 130), *Construire une alliance mondiale contre le changement climatique entre l'Union européenne et les pays en développement pauvres et les plus vulnérables au changement climatique* (COM(2007) 540) et *Renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers* (COM(2005) 153); document commun du Haut représentant et de la Commission sur les changements climatiques et la sécurité internationale (S113/08) et document de travail des services de la Commission sur la préparation aux catastrophes et leur prévention (2003).

¹⁵ Liste OCDE/CAD des bénéficiaires de l'aide publique au développement.

¹⁶ À déterminer plus précisément par une analyse des risques aux niveaux appropriés et sur la base des vulnérabilités et des besoins spécifiques en résultant.

Les catastrophes visées sont celles provoquées par des aléas naturels¹⁷ ou technologiques. Des interactions entre différents aléas peuvent toutefois se produire et déclencher un effet de dominos – une dégradation de l'environnement est, par exemple, susceptible d'amplifier les effets d'une inondation, ce qui peut entraîner des épidémies. Une approche multi-aléas devrait donc être adoptée, le cas échéant, dans la mesure où elle peut conduire à une plus grande résilience face à d'autres types de catastrophes également. Bien qu'elle reconnaisse que les catastrophes peuvent exacerber les situations de tension et d'instabilité existantes, la stratégie ne s'appliquera pas aux catastrophes causées par l'homme, telles que les conflits et guerres¹⁸. Seront pris en considération les catastrophes à déclenchement tant lent que rapide, les cataclysmes de grande envergure, ainsi que les catastrophes localisées, mais survenant fréquemment, comme, par exemple, les glissements de terrain, les crues soudaines, les incendies, les tempêtes et les apparitions de maladies humaines, animales ou végétales, en gardant présent à l'esprit que des approches différentes pourront être requises selon le cas.

La stratégie combine le soutien à l'intégration de la RRC dans l'action extérieure de l'UE et dans les stratégies des pays en développement avec des activités ciblées de RRC pouvant constituer un complément utile aux efforts d'intégration et produire un effet immédiat important. À titre d'exemple, on peut citer des investissements clés dans la RRC présentant un potentiel élevé de reproductibilité, tels que des programmes spécifiques de RRC ou des systèmes régionaux d'alerte précoce. La dimension régionale est cruciale, car les catastrophes ne s'arrêtent pas aux frontières. L'UE mettra à profit sa présence et son expérience au niveau régional pour soutenir des actions qui, conformément aux principes de l'avantage comparatif et de la subsidiarité, sont menées plus efficacement à l'échelon régional.

4. DOMAINES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

4.1. Veiller à ce que la RRC soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide

L'engagement politique est déterminant pour faire avancer les questions de RRC à tous les niveaux. L'UE soutiendra les pays en développement jouant un rôle moteur en matière de RRC et mettant en œuvre le cadre de Hyogo et plaidera en faveur de la RRC, en augmentant la visibilité et en démontrant les avantages.

La mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo comprend également le soutien à une meilleure intégration de la RRC dans: a) les politiques et plans de développement et d'aide humanitaire, b) la réaction aux crises, pour ce qui concerne l'intervention et le relèvement en cas de catastrophes et c) les stratégies d'adaptation au changement climatique. Des ressources devraient être mises à disposition pour soutenir ces efforts au sein de la Commission, des États membres de l'UE et des pays en développement.

En outre, une RRC efficace nécessite une base institutionnelle solide, qui peut être renforcée, par exemple, par le développement des capacités, une bonne gouvernance, la promotion de politiques et de législations appropriées, la facilitation de l'information et des mécanismes de coordination efficaces. Le dialogue multipartite devrait être formalisé au sein de plates-formes nationales destinées à fournir des orientations politiques et à coordonner les activités. Il

¹⁷ Biologiques, géophysiques ou hydrométéorologiques.

¹⁸ En pareilles situations, l'articulation de la RRC avec les efforts de prévention et de réaction aux crises sera importante.

importe aussi de renforcer la capacité du système international d'agir sur les engagements internationaux et de coordonner les interventions des donateurs de l'UE, afin de maximiser l'efficacité de l'aide.

L'UE entend:

- ▶ promouvoir l'inscription de la RRC à l'ordre du jour des réunions politiques de haut niveau et faire de la RRC une partie intégrante du dialogue politique régulier avec les pays en développement;
- ▶ soutenir l'intégration de la RRC dans les politiques et plans de développement des pays en développement, y compris les politiques sectorielles pertinentes, les stratégies d'adaptation au changement climatique et les questions transversales;
- ▶ mieux intégrer la RRC dans les politiques, stratégies, programmes et projets de soutien de l'UE;
- ▶ soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de cadres politiques, juridiques et institutionnels nationaux pour la RRC, y compris des plates-formes nationales et régionales;
- ▶ assurer une coordination plus étroite du soutien à la RRC dans les pays en développement, en vue de contribuer à la mise en œuvre de la présente stratégie;
- ▶ soutenir la SIPC/ONU en tant qu'instance de coordination de la mise en œuvre du cadre de Hyogo.

4.2. Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide

Une meilleure connaissance des aléas, en particulier dans le contexte de la variabilité et de la vulnérabilité climatiques croissantes ou dans celui de l'énorme augmentation du commerce mondial d'animaux vivants et de produits animaux, permet aux collectivités et pays de mieux comprendre, anticiper et minimiser les risques de catastrophes, ce qui devrait être pris en compte aux fins de l'élaboration des politiques.

En raison des lacunes analytiques actuelles, il est nécessaire de mieux cartographier et de renforcer les capacités d'analyse des risques, de promouvoir une évaluation intégrée des vulnérabilités et des capacités, de perfectionner les stations de surveillance de données, de mettre en place des capacités d'alerte rapide fiables et d'encourager l'évaluation conjointe a posteriori des dommages et des besoins¹⁹, afin de développer des stratégies et mesures de RRC adaptées à la situation tout à fait particulière des populations menacées et d'accroître la résilience de ces dernières. Le renforcement des capacités et les instruments visant à garantir que l'alerte rapide parviendra effectivement jusqu'aux collectivités et populations les plus menacées seront d'une importance vitale dans ce processus.

L'extension des capacités de recherche et d'élaboration de statistiques, ainsi que la diffusion des résultats relatifs à la RRC, constituent des éléments clés pour combler les lacunes susmentionnées. L'UE dispose de capacités de recherche considérables, dont le septième

¹⁹ Plate-forme d'action commune ONU/BM/CE pour les «évaluations post-crisis et la planification du relèvement» dans les scénarios post-catastrophes.

programme-cadre de recherche et le Centre commun de recherche, qui soutiennent des outils tels que Kopernikus, qui devraient venir appuyer et compléter les propres efforts des pays en développement. L'UE veillera à ce que des liens appropriés soient établis avec les initiatives de consolidation des connaissances examinées dans le contexte de la communication sur une approche communautaire en matière de prévention des catastrophes naturelles et d'origine humaine.

L'UE entend:

- ▶ soutenir l'extension des capacités de recherche (scientifique, technologique et socioéconomique) et d'élaboration de statistiques dans les pays en développement;
- ▶ promouvoir la mise en place d'une évaluation nationale des risques selon une approche multi-aléas, ainsi que le partage d'informations et de connaissances sur les risques;
- ▶ encourager l'évaluation a posteriori des dommages et besoins effectuée conjointement avec la Banque mondiale et les Nations unies et venant à l'appui de l'évaluation menée au niveau national, afin de renforcer la résilience des pays face aux crises;
- ▶ soutenir l'évaluation participative des risques au niveau des collectivités et la relier à l'évaluation aux niveaux national et régional;
- ▶ promouvoir l'échange des meilleures pratiques, idées et expériences tant entre les pays en développement, qu'entre ceux-ci et les pays développés;
- ▶ soutenir le développement ou la consolidation de systèmes d'alerte rapide, axés notamment sur les populations, et le renforcement des capacités correspondantes.

4.3. Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux

Les catastrophes peuvent, en grande partie, être atténuées si les populations sont bien informées des risques auxquels elles peuvent être exposées, ainsi que des solutions et mesures qu'elles peuvent adopter pour réduire leur vulnérabilité et mieux se préparer.

La sensibilisation de l'opinion publique à la RRC peut être accrue par la diffusion d'informations sur les risques de catastrophes aux autorités compétentes et aux populations locales, dans le but de donner aux personnes concernées la possibilité de se protéger et de rendre leurs moyens de subsistance plus résilients aux catastrophes. Les médias peuvent jouer un rôle important à cet égard. Les enfants, en particulier, peuvent également être sensibilisés à la RRC, par l'inclusion de contenus y relatifs dans les activités d'éducation et de formation formelles, non formelles ou informelles et par la facilitation de l'accès à l'information sur les risques de catastrophes et les moyens de protection.

Le soutien à la mise en œuvre de mécanismes d'assurance régis par les lois du marché peut aussi constituer un outil pour sensibiliser davantage l'opinion publique aux risques de catastrophes et devrait comporter des incitations à l'adoption de comportements susceptibles de réduire les risques.

L'UE entend:

- ▶ soutenir des campagnes et programmes de sensibilisation à la RRC;
- ▶ soutenir l'inclusion de la RRC dans l'éducation et la formation;
- ▶ contribuer à la facilitation de l'accès à l'information sur la RRC, en particulier pour les populations des zones à haut risque;
- ▶ soutenir le développement ou la transposition à plus grande échelle de programmes de gestion des risques de catastrophes au niveau des collectivités, y compris le recours à des mécanismes d'assurance régis par les lois du marché.

4.4. Réduire les facteurs de risque sous-jacents

La vulnérabilité aux aléas est aggravée par de nombreux facteurs, tels que la pauvreté, le piètre aménagement du territoire et les établissements humains peu sûrs, la croissance démographique rapide, l'augmentation des densités de population et l'urbanisation rapide, la mauvaise gouvernance, l'absence de dispositifs de protection sociale et financière, le mauvais état de santé et le handicap, la gestion peu satisfaisante des ressources naturelles, la dégradation de l'environnement, les inégalités entre hommes et femmes, l'insécurité alimentaire, l'accentuation du changement climatique et le fait que de plus en plus de personnes vivent aujourd'hui dans des zones à risques.

L'UE appuiera l'articulation entre la RRC et ces différents aspects, en vue de rendre l'ensemble de ses soutiens plus cohérents et plus résilients aux catastrophes, tout en tirant parti d'éventuelles synergies. Elle fera notamment en sorte que des liens appropriés soient établis avec les programmes sur les ressources naturelles et sur l'environnement, y compris des initiatives telles que l'alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC), le document commun de la CE et du secrétariat du Conseil intitulé «Changements climatiques et sécurité internationale»²⁰ et le plan d'action de l'UE sur le climat et le développement²¹. L'articulation de la RRC et de l'adaptation au changement climatique peut procurer de nombreux avantages en termes de non-duplication d'efforts et d'institutions.

L'UE entend:

- ▶ soutenir l'intégration de la RRC dans des aspects qui constituent des facteurs de risque sous-jacents pour la survenue de catastrophes;
- ▶ rechercher des moyens permettant d'articuler de façon plus explicite et plus harmonieuse la RRC avec les objectifs d'adaptation;
- ▶ soutenir des programmes ou projets intégrés portant sur la RRC et de multiples aspects reconnus comme étant des facteurs de risque composites (RRC / adaptation climatique / sécurité alimentaire, par exemple);
- ▶ examiner comment des financements innovants peuvent être mobilisés en faveur tant de la RRC que de l'adaptation au changement climatique.

²⁰ (S113/08).

²¹ Document 15164/04 du Conseil.

4.5. Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent

La préparation peut englober de nombreux types de mesures ou d'activités, comme, par exemple, les plans d'urgence, la constitution de stocks de matériel et de vivres, les services d'urgence et les dispositifs de permanence, les communications, les mécanismes de gestion et de coordination des informations, le renforcement des capacités au sein des collectivités menacées et de leurs institutions, la formation du personnel, les entraînements et exercices au niveau des collectivités, ainsi que l'éducation du public.

Les activités de préparation s'articulent aussi naturellement avec les activités de réaction et de relèvement. De ce fait, elles offrent une bonne occasion d'assurer la cohérence entre les activités de gestion des catastrophes, qui font souvent partie du domaine de compétence des organisations de protection civile, et de garantir la cohérence et la complémentarité entre les sphères de l'humanitaire et du développement, notamment à travers la création ou l'extension de capacités nationales pour la conduite d'évaluations des dommages et besoins après des catastrophes, de même que pour l'élaboration de plans de relèvement et de reconstruction dans une perspective de RRC.

La mise en place d'une planification et d'une organisation efficaces des activités de préparation aide également à faire face aux nombreuses catastrophes de petite et moyenne envergure qui s'abattent de manière répétée sur tant de collectivités. Un soutien visant à permettre aux collectivités de s'aider elles-mêmes en cas de catastrophe et une préparation financière suffisante pour pouvoir absorber les effets d'une catastrophe sans créer de problèmes macroéconomiques ou budgétaires démesurés sont indispensables pour une réduction durable de la pauvreté. Les gouvernements pourraient proposer des incitations/un soutien en vue de promouvoir un comportement responsable de la part des entreprises et des partenariats entre les secteurs public et privé, qui s'avèrent particulièrement importants pour la mise au point de mécanismes d'assurance (financièrement abordables) contre les catastrophes.

L'UE entend:

- ▶ soutenir des programmes de préparation au niveau des collectivités;
- ▶ soutenir le développement de plans de préparation et d'urgence reposant sur les évaluations de risques les plus récentes;
- ▶ promouvoir l'intégration de la RRC dans les processus de réaction et de relèvement en cas de catastrophes;
- ▶ promouvoir des mécanismes de partage et de transfert des risques.

5. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

5.1. Priorités de mise en œuvre

L'UE soutiendra la pleine mise en œuvre de la stratégie, en exploitant sa vaste expérience en matière de RRC. Il est toutefois proposé de commencer rapidement par les domaines ci-dessous, dans lesquels l'UE possède un avantage comparatif:

- *Dialogue politique sur la RRC.* L'UE lancera, au sein des forums existants, un dialogue politique sur la RRC avec l'ensemble des régions et pays en

développement, dans le but notamment de faire avancer les négociations sur le changement climatique relatives à un accord post-2012 au titre de la CCNUCC. Elle s'attachera aussi à assurer une présence coordonnée à la deuxième plate-forme mondiale pour la RRC, en juin 2009.

- *Plans d'action régionaux de RRC.* L'UE soutiendra l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action régionaux de RRC dans les régions sujettes aux catastrophes. Ceux-ci pourraient être mis en œuvre, en partie, par transposition à plus grande échelle de projets et programmes de RRC existants de l'UE, en s'inspirant des stratégies et priorités des pays en développement. Ils devraient également compléter et appuyer des initiatives d'adaptation telles que l'AMCC. Il est proposé de commencer par un plan d'action pour les Caraïbes, afin de soutenir, entre autres, la mise en œuvre de la stratégie globale de gestion des catastrophes²². D'autres plans d'action, par exemple pour l'Amérique latine, l'Asie du Sud-Est, l'Afrique et le Pacifique, devraient suivre.
- *Intégration de la RRC dans les politiques et plans de l'UE et des pays en développement et soutien aux investissements nationaux clés dans la RRC.* L'UE intégrera la RRC dans sa coopération au développement, ses interventions humanitaires et ses opérations de relèvement, en faisant pleinement usage des meilleurs outils et pratiques d'intégration élaborés par la Commission et les différents États membres, y compris ceux concernant l'environnement, le changement climatique et la protection civile. La Commission utilisera le prochain examen à mi-parcours des documents de stratégie nationaux et régionaux comme point de départ, le but étant que les considérations de RRC soient, le cas échéant, pleinement intégrées dans son aide au développement lors du prochain cycle de programmation, qui débutera en 2012.
- L'UE appuiera, en outre, l'intégration de la RRC dans les politiques et plans nationaux des pays en développement, y compris les politiques et stratégies sectorielles pertinentes, dont notamment les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et les secteurs sensibles aux catastrophes, ainsi que les questions transversales concernées. L'UE coordonnera son soutien aux investissements clés en matière de RRC déjà identifiés et prévus dans de tels cadres nationaux.

5.2. Collaboration, complémentarité et coordination de l'UE

L'UE mettra la stratégie en œuvre conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et au code de conduite de l'UE sur la division du travail: mise à profit de mécanismes de coordination active; intensification du dialogue politique de l'UE sur la RRC dans les pays en développement et soutien des efforts d'appropriation nationaux et locaux en vue de combler les lacunes institutionnelles existant entre la RRC en tant qu'aspect du développement, de l'aide humanitaire et du changement climatique; promotion active d'une forte coordination aux niveaux national et régional entre les donateurs et les gouvernements, en mettant plus particulièrement l'accent sur les méthodologies de coordination et d'harmonisation de l'UE.

²²

Les pays des Caraïbes orientales font partie des dix pays au monde les plus sujets aux catastrophes. Un plan d'action pour les Caraïbes devrait également s'articuler étroitement avec la mise en œuvre de la déclaration Cariforum-UE sur le changement climatique et l'énergie (05/08).

Au siège, l'UE coordonnera ses efforts avec d'autres processus de définition de politiques, instruments et programmes importants²³, tant à l'échelle de l'UE que dans le cadre de la collaboration avec des organisations régionales et internationales, des donateurs extérieurs à l'UE, des ONG internationales et communautaires, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Banque mondiale, les Nations unies et le système de la SIPC.

Afin de faire avancer le dialogue politique sur la RRC, de surveiller la mise en œuvre de la stratégie et de favoriser la coordination et l'alignement du soutien de l'UE, la Commission mettra sur pied un groupe de pilotage de l'UE sur la RRC, comprenant des représentants de la Commission et des États membres de l'UE. Ce groupe de pilotage sera chargé des tâches suivantes:

- développer, en 2009, un plan de mise en œuvre précisant les actions clés, les responsabilités, les principaux instruments et l'ordre de mise en œuvre des priorités indiquées au point 5.1. Procéder, en 2011, à un réexamen afin de faire avancer la mise en œuvre du reste de la stratégie;
- encourager la création de réseaux de RRC dans les pays et régions sujets aux catastrophes, en vue de procéder à des échanges d'informations et d'expériences, et promouvoir les possibilités de collaboration et d'amélioration de la mise en œuvre de la stratégie;
- mettre en place un forum pour des concertations et des échanges réguliers avec la société civile, des ONG et des représentants tant nationaux que régionaux;
- établir un cadre approprié pour suivre l'avancement et le financement, ainsi que pour évaluer la mise en œuvre de la stratégie.

5.3. Instruments de financement de l'UE²⁴

L'UE mettra la stratégie en œuvre en utilisant l'ensemble des instruments de financement à sa disposition et en tenant compte de l'objectif qu'elle s'est fixé de porter l'aide publique au développement (APD) à 0,56 % du PNB d'ici 2010²⁵. En fait, plusieurs États membres et la Commission²⁶ augmentent actuellement leur financement pour la RRC au titre des cadres financiers existants. Bien que la présente communication n'ait aucune incidence financière supplémentaire et que les actions envisagées soient financées dans les limites du cadre financier existant pour la période 2007-2013, elle fournit le cadre permettant d'assurer la complémentarité et l'utilisation la plus efficace possible des instruments existants, y compris une meilleure articulation entre les financements de la RRC provenant des instruments de développement et des instruments humanitaires.

²³ Comme, par exemple, le dispositif GFDRR de la Banque mondiale, les efforts de réduction des effets des catastrophes sous la conduite du PNUD et les efforts d'adaptation au changement climatique entrepris par les pays.

²⁴ Annexe II.

²⁵ Objectif à nouveau confirmé à Doha en 2008.

²⁶ Engagements en 2006: 39,95 millions d'euros, contre 65,06 millions d'euros en 2007, provenant des ressources disponibles pour Dipecho, la grande corne de l'Afrique et le FED.

En ce qui concerne la CE, ses principales sources de financement sont le Fonds européen de développement (FED) et les instruments du budget général de la CE²⁷. Les dotations individuelles pour la RRC figurent dans les documents de stratégie nationaux et régionaux établis pour toutes les régions en développement, dans les programmes intra-ACP, dans les programmes de préparation à la sécheresse et les programmes DIPECHO s'inscrivant dans le cadre de l'aide humanitaire, ainsi que dans les programmes thématiques sur la sécurité alimentaire et sur l'environnement/les ressources naturelles. Il a, par exemple, été proposé d'allouer un montant de 180 millions d'euros pour la RRC au titre des ressources intra-ACP du 10^e FED²⁸. La Commission examinera les possibilités d'une articulation plus intégrée entre les éléments ci-dessus. Le septième programme-cadre de recherche et le Centre commun de recherche de la Commission apportent également un soutien à un grand nombre de travaux de recherche et d'instruments relatifs aux aléas et aux catastrophes.

L'UE cherchera également à déterminer dans quelle mesure des financements innovants, venant s'ajouter à l'APD existante, peuvent être mobilisés en faveur tant de la RRC que de l'adaptation au changement climatique. Le mécanisme international de financement de la lutte contre le changement climatique, en cours de développement par la Commission, pourrait constituer un tel instrument.

²⁷ Instruments pour: i) coopération au développement, ii) aide humanitaire, iii) stabilité, iv) voisinage et partenariat européens.

²⁸ Programme intra-ACP pluriannuel à adopter en février 2009.