

RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

5

Financer la réduction de risques de catastrophes

- VOICE (pour «Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies» - organisations volontaires pour une coopération dans les situations d'urgence) est un réseau européen de 82 organisations non gouvernementales (ONG). Depuis de nombreuses années, l'une de ses priorités est d'améliorer les politiques et les pratiques en matière de réduction des risques de catastrophe (RRC) dans les pays en développement. La session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, qui a eu lieu en mai 2013, est une étape clé dans l'élaboration du prochain cadre international en la matière. L'Union européenne, en tant qu'acteur mondial et principal donateur, a un rôle important dans ces débats. Si des progrès ont été accomplis pour intégrer une composante «réduction des risques» à l'action humanitaire, c'est aujourd'hui aux spécialistes du développement qu'il incombe de sensibiliser les populations et de déployer des efforts pour protéger les vies et les moyens d'existence dans le Sud.
- Cette brochure fait partie d'une série fournissant une introduction aux discussions clés sur la réduction des risques de catastrophe. Dans cette brochure, nous allons explorer comment financer la RRC et quelles approches adopter pour soutenir au mieux la réduction des risques.

«La réduction effective des risques est une démarche très utile pour garantir les investissements dans le développement dans les pays exposés à des risques élevés et représente un mécanisme essentiel pour éviter d'avoir à financer par la suite des interventions d'urgence coûteuses. Le tremblement de terre en Haïti a fait reculer le pays de plusieurs années sur le plan du développement et détruit des investissements majeurs qui avaient été réalisés dans les infrastructures et les capacités humaines. Il a également coûté très cher: 9.9 milliards USD avaient été promis dans un premier temps pour contribuer à la reconstruction après la catastrophe, soit un montant plus de trois fois supérieur aux dépenses totales consacrées au développement d'Haïti au cours des dix années précédentes.»

OCDE, Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire: Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, 2012



Le financement de la RRC: un investissement payant

Le coût mondial des catastrophes dépasse de loin les fonds utilisés pour l'aide au développement: en 2011, les pertes liées aux catastrophes ont coûté plus de 300 milliards de dollars américains¹, ce qui représente plus du double du budget de l'aide extérieure. On estime que le changement climatique pourrait amplifier la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles. Le coût en vies humaines sera fortement assumé par des populations déjà défavorisées car touchées par la pauvreté. Des études montrent aussi qu'investir dans des mesures destinées à réduire les risques de catastrophes en amont de ces dernières est bien plus efficace (et rentable) que de consacrer des fonds aux interventions après catastrophe. Des chiffres, largement cités, de la Banque Mondiale indiquent que chaque dollar investi dans la RRC permet d'économiser sept dollars au moment de l'intervention post-catastrophe et de la reconstruction; dans certaines études, ce rapport est même plus élevé. Investir dans la RRC n'est pas seulement du bon sens économique, c'est aussi la seule manière de préserver des vies et des moyens de subsistance et d'assurer le développement durable.



Les limites du financement humanitaire

Après une catastrophe, les populations affectées et les donateurs sont souvent très motivés à participer à la réduction de la vulnérabilité face à de futurs désastres. Cela

La réduction des risques est un investissement sur le long terme qui doit être intégrée dans les ministères et les activités d'un pays. Le financement humanitaire, qui s'organise autour de planification et d'engagements sur le court terme est considéré comme non adapté à l'appui de ces activités. Cependant, en 2009, 68% de la totalité des financements pour la RRC provenait de budgets humanitaires et non de développement.

Global Humanitarian Assistance, Disaster Risk Reduction - spending where it should count, 2012

signifie que la RRC est largement déployée et dirigée par les acteurs humanitaires dont la gestion de phénomènes extrêmes leur est aussi familière, et la plupart des fonds alloués à la RRC proviennent d'ailleurs de budgets humanitaires. Cependant, lorsque la période d'intervention et de réhabilitation suite à une catastrophe est passée, l'attention portée à la RRC s'affaiblit. Un changement de point de vue est nécessaire: la RRC doit être perçue comme un élément à part entière du développement. Des limites aux mesures de RRC peuvent être mises en place de manière efficace dans un contexte d'urgence: des mesures sur le long terme et un processus participatif impliquant de multiples acteurs ainsi qu'un niveau élevé de renforcement des capacités est nécessaire à l'instauration d'une réduction de risques efficace. De plus, un engagement fort des gouvernements locaux, pouvant s'avérer difficile dans un bon nombre de situations d'urgence, est une condition préalable à un changement durable.

Les financements alloués à la RRC devraient ainsi être intégrés aux flux de financements aussi bien humanitaires que du développement, tout en établissant un lien clair entre les deux. Les approches se rapportant aux liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) sont en ce sens essentielles. De plus, les instruments de financement du développement devraient reconnaître la nécessité d'intégrer la RRC et de renforcer les capacités permettant de faire face aux chocs et aux contraintes, et ce afin de protéger les investissements dans le développement.



A quoi ressemble un bon financement de la RRC?

Les financements qui soutiennent une RRC efficace devraient adopter une **perspective sur le long terme**: ils devraient prendre en compte le temps nécessaire à l'amélioration des systèmes, à l'augmentation des capacités des institutions locales et nationales, et à l'aboutissement à des changements durables.

Des **modes de financements souples** sont nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des programmes répondant à l'évolution et la complexité du contexte. La participation de la communauté à l'évaluation et à la réponse aux besoins est essentielle, plus particulièrement dans les environnements les plus exposés aux catastrophes et dans les situations de fragilité, beaucoup de nouveaux défis sont à relever. Parfois, les éléments nécessaires à la réponse à un choc ne sont découverts que lors du processus de mise en place du projet. Par exemple, alors que l'on cherche une solution aux problèmes d'inondation chronique d'un village, il apparaît soudain comme évident que les villages alentours doivent être impliqués dans des accords sur la gestion de l'eau. L'affectation du fond devrait être assez flexible pour permettre des ajustements des programmes dans le but de résoudre au mieux certains problèmes.

Les financements de la RRC devraient refléter les vrais risques. L'investissement international actuellement réalisé dans la RRC est non seulement insuffisant, notamment dans les pays particulièrement affectés par les catastrophes naturelles, mais il est aussi très inégalement réparti. La majorité des financements de la RRC est concentrée dans un petit nombre de pays bénéficiaires qui ne représentent pas un risque majeur².

Le financement de la RRC devrait être orienté vers les lieux ayant le plus besoin, en se concentrant sur **l'identification et l'assistance des individus les plus vulnérables** face aux risques de catastrophes, sans oublier de s'attaquer aux causes profondes de leur vulnérabilité.

Cela signifie que les groupes à hauts risques situés dans les zones les plus exposées aux catastrophes devraient recevoir plus de fonds. Parallèlement, les financements de la RRC devraient chercher à mobiliser et capitaliser des ressources locales, en obtenant par exemple l'engagement du gouvernement de maintenir des systèmes d'alerte précoce.

Les financements devraient être assurés directement via des canaux et des acteurs qui soutiennent l'impact de ces derniers au niveau local, notamment les acteurs de la société civile. La société civile, qui inclut les ONGs locales et internationales, est importante du fait de sa capacité à appuyer la mise en place de programmes de RRC à travers un protocole participatif local. Cela peut aussi aider à créer une demande de mesures pertinentes de RRC, et ce en appui à l'engagement continu du gouvernement.



Obtenir un reflet de la réalité

Il est absolument nécessaire d'améliorer la qualité des données disponibles sur les fonds alloués à la réduction de risques de catastrophes. Les financements alloués à la RRC et provenant de budgets de développement ou d'aide humanitaire ou d'autres canaux comme le Fonds d'Adaptation au Changement Climatique devraient être clairement identifiables, afin de permettre d'obtenir une vue d'ensemble de l'affectation stratégique des ressources. Une bonne estimation et évaluation des risques, et ce même à l'échelle locale, joue un rôle important dans la compréhension des conséquences des financements, à savoir s'ils permettent d'affecter et de documenter les futures interventions.

¹ Munich RE, "Natural Catastrophes Worldwide", 2011

² Global Humanitarian Assistance, Disaster Risk Reduction: Spending where it should count, 2012

ETUDE DE CAS



Plan International

Amélioration de l'accès à l'eau potable pour les communautés affectées par la sécheresse.

Le renforcement des capacités de résilience dans les terres sujettes à la sécheresse en Ethiopie

Cette étude de cas illustre la manière dont une approche de financement tournée vers la RRC s'avère essentielle pour faire face aux risques de sécheresse chronique au niveau local en Ethiopie.

CONTEXTE

Les Hauts Plateaux éthiopiens font face à des sécheresses récurrentes. Dans certaines zones de la région de l'Amhara telles que Wag Himra et North Wollo, elles ne pourront que s'aggraver du fait du changement climatique et d'autres risques, entraînant de sérieuses conséquences pour les communautés locales. Les moyens de subsistance locaux dépendent en grande partie d'une agriculture non irriguée. Cependant, l'impact de l'intensification des situations climatiques extrêmes a été aggravé par l'accélération alarmante de la déforestation dans cette zone. Or, cette déforestation contribue à la baisse de productivité des sols et réduit considérablement la disponibilité de sources d'eau.

EXEMPLE DE PROJET

En réponse à la sécheresse ayant sévi dans la Corne de l'Afrique en 2011, Plan International a mis en place un projet s'étalant sur 6 mois dans une première phase, suivi par un projet de réhabilitation d'une durée de 18 mois. Ces projets ont tous deux été financés par le Disaster and Emergencies Committee (DEC) du Royaume-Uni.

Le premier projet (entre juin et décembre 2011) répondait aux besoins urgents dans le domaine de la malnutrition à travers des programmes nutritifs thérapeutiques, la fourniture d'eau, ainsi que de produits non alimentaires. La seconde phase du projet (entre janvier 2012 et juin 2013) visait le renforcement des capacités de résilience des communautés affectées à travers des interventions sur des moyens de subsistance respectueux de l'environnement et à travers l'autonomisation des individus les plus vulnérables, notamment les femmes, les jeunes filles et les jeunes garçons. Ceci englobe une diversification des moyens de subsistance via l'élevage de bovins à haut rendement laitier et l'apiculture. Ces possibilités alternatives de génération de revenus aideront les foyers cibles à devenir moins vulnérables aux chocs et perturbations climatiques. Elles contribueront aussi à l'amélioration de leurs apports nutritifs à travers une alimentation plus diversifiée. De plus, le projet cherche à s'attaquer aux causes profondes de vulnérabilité en renforçant l'accès aux services de santé et d'éducation plus robustes. Ceci implique la formation et l'équipement du personnels et bénévoles communautaires

de santé, mais aussi l'amélioration de l'accès à l'eau et des installations sanitaires dans les écoles. La réhabilitation des sources d'eau (eau de source, puits creusés à la main) augmentera les capacités des communautés locales à résister aux sécheresses futures.

Concernant l'approche du projet à réaliser, il était important que les fonds alloués puissent être utilisés pour répondre aux besoins immédiats des populations, mais aussi en appui aux vastes interventions communautaires mises en place sur le long terme. Le soutien du donateur à une approche multisectorielle intégrée était aussi important: de ce fait, les multiples risques auxquels doivent faire face les communautés ciblées (sécheresse, sources d'eau qui s'appauvrissent, malnutrition, épidémies, décrochage scolaire) pourraient être abordés d'une manière coordonnée.

La flexibilité du financement a permis aux échéances du projet de répondre aux difficultés de mise en œuvre rencontrées, notamment la distance, le terrain difficile de la zone concernée par le projet (qui a eu des conséquences sur la livraison de matériaux et sur le forage des puits), le contexte politique sensible, et le besoin de répondre aux inondations d'août 2012 dans la région proche de Woredas.

La flexibilité du financement a aussi permis la mise en place d'une approche véritablement participative lors de la définition du projet, plutôt que de fixer en amont, au stade de la proposition, un ensemble d'activités: les communautés ont donc discuté du projet et ont influencé la mise en place des activités, et le gouvernement local était fortement investi. Cette approche a garanti une participation plus forte des femmes et des jeunes filles et garçons dans la planification et la prise de décision, ce qui est essentiel pour la responsabilité et la durabilité des changements que le projet pourra apporter.

APERÇU DU PROJET

Intitulé du projet: Réponse à la Crise en Afrique de l'Est

Localisation: Gazgibela et Dehana Woredas, Hauts Plateaux, Ethiopie

Collaboration avec: 27,000 familles

Durée: 2 ans



Messages clés

- L'engagement politique dans l'amélioration de la résilience et dans l'atteinte de résultats de développement doit se traduire en financements prévisibles sur le long terme pour la réduction de risques de catastrophes.
- Le financement de la RRC devrait être dirigé où les besoins sont les plus importants, et devrait utiliser des canaux qui font la différence au niveau local, notamment la société civile.
- Alors qu'il existe une occasion unique de mettre en place la réduction de risques de catastrophes dans des contextes d'urgence, celle-ci devrait être intégrée de manière croissante dans le développement, et cela devrait se refléter dans l'affectation des fonds.
 - Les donateurs devraient s'assurer de la traçabilité des financements alloués à la RRC, afin que l'évolution de ces financements soit mesurable.

LECTURES COMPLÉMENTAIRES

- VOICE, Document de positionnement, *Disaster Risk Reduction - a fundamental element of building resilience*, 2012
- Global Humanitarian Assistance, *Disaster Risk Reduction - Spending where it should count*, 2012
- OECD, *Vers de meilleures pratiques pour l'aide humanitaire: Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, 2012
- VOICE-CONCORD, *Linking Relief Rehabilitation and Development (LRRD): Towards a more joined up approach enhancing resilience and impact*, 2012

Cette brochure a été élaborée par **le groupe de travail sur la réduction des risques de catastrophe de VOICE**. Établi en mars 2007, le groupe réunit 25 ONG européennes autour de l'objectif d'amélioration des politiques et pratiques de l'Union européenne en matière de réduction des risques et fonde ses travaux sur le Cadre d'action de Hyogo. En 2012, le groupe de travail a contribué à l'élaboration du document de positionnement susmentionné de VOICE.



Le présent document a pu être élaboré grâce au soutien financier de la Direction générale Aide humanitaire et protection civile (ECHO) de la Commission européenne.

Les points de vue exprimés ne reflètent en aucun cas l'opinion officielle de la Commission européenne.

VOICE

VOICE (pour «Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies» - organisations volontaires pour une coopération dans les situations d'urgence) est un réseau de 82 organisations non gouvernementales (ONG) européennes qui exercent des activités d'aide humanitaire dans le monde. S'agissant des ONG, VOICE est l'interlocuteur principal de l'Union européenne sur les questions d'aide d'urgence, de secours, d'assistance et de réduction des risques de catastrophe. En tant que réseau européen, il représente et diffuse les valeurs et les particularités des ONG humanitaires, en collaboration avec d'autres acteurs humanitaires.

VOICE

Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

Tél: +32 (0)2 - 541.13.60 Fax: +32 (0)2 - 534.99.53

Courriel: voice@ngovoice.org

Site Internet: www.ngovoice.org