



Transcrire les déclarations politiques en actions : Initiative francophone sur les catastrophes naturelles

Billal TABAICHOUNT
(billal.tabaichount@francophonie.org)

Billal Tabaichount est détenteur d'une License et d'un Master en Sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal (Canada). Il est également diplômé en économie écologique de l'Université Autonome de Barcelone (Espagne). Il est actuellement attaché de programme à l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) dans le cadre des activités du projet MOGED (*Maîtrise des Outils de Gestion de l'Environnement et du Développement*).



Lionelle NGO SAMNICK
(@Lionelle SAMNICK sur LinkedIn)

Spécialiste de programme à l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), Lionelle Ngo Samnick est chargée du projet « Maîtrise des outils de gestion de l'environnement pour le développement (MOGED) ». Ingénieur agronome (Université de Dschang – Cameroun) spécialisée en agroéconomie, elle est également titulaire d'un Master en sciences humaines et sociales (spécialité information et communication) de l'Université de Paris X.

De plus en plus graves et nombreuses, les catastrophes naturelles appellent à une réponse adaptée. Celle de la famille francophone est avant tout un engagement politique fort en faveur de la solidarité, mais aussi la structuration d'une intelligence collective pour se réapproprier nos territoires en mutation et réinventer notre espace de coopération. Le présent article offre un regard sur les divers engagements pris par la Francophonie pour répondre aux enjeux des catastrophes naturelles, et sur les démarches engagées par l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) pour les transcrire en actions. Les récents développements témoignent tant de la solidarité d'une communauté de destins que d'une volonté d'affirmation de sa capacité à renouveler ses imaginaires et ses axes d'intervention. Les déclarations politiques et les orientations programmatiques sur ces enjeux font ici l'objet d'une première partie, alors que les dernières en présentent la déclinaison opérationnelle, accompagnée d'une illustration des innovations impulsées dans l'espace francophone.

■ Des catastrophes naturelles d'une violence inouïe

La recrudescence des phénomènes climatiques extrêmes conjuguée à des facteurs anthropiques de vulnérabilité – telles que les migrations vers les zones côtières, l'urbanisation en zones inondables ou encore la structuration socio-économique des communautés défavorisées – conduisent à une augmentation du risque de catastrophes. Les phénomènes climatiques extrêmes auront ainsi causé 2 600 milliards de dollars de dégâts et 1,4 million de morts entre 1980 et 2012 (Banque mondiale, 2014).

Malgré les impacts de plus en plus importants qu'elles font peser sur les communautés humaines et leurs environnements à travers le globe, au Nord comme au Sud, les catastrophes naturelles sont encore trop souvent abordées uniquement sous les angles « de la prévision, de la préparation et du secours ». Or, elles nécessitent d'engager des changements structurels liés directement à l'organisation et au développement de nos modes de vie (Revet, 2014). En effet, si la notion de vulnérabilité renvoie à des facteurs biophysiques comme la fréquence des aléas climatiques, la topographie, les conditions environnementales... elle a également une importante dimension socioéconomique liée à des éléments aussi variés que la croissance démographique, les revenus des ménages, l'accès à l'information, la capacité d'atténuation des effets des changements climatiques... Ce sont ces facteurs socioéconomiques qui viennent enraciner la vulnérabilité dans les fondements mêmes de nos sociétés.

Réduire cette vulnérabilité et les risques qu'elle engendre appelle à des stratégies dans lesquelles la capacité d'adaptation du système joue un rôle déterminant. L'action internationale et nationale doit donc davantage soutenir la résilience des populations les plus vulnérables.

Processus de prise en compte des catastrophes naturelles dans la gouvernance internationale

La Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles (1990-1999), proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies, aura réussi à imposer la thématique de la prévention des catastrophes naturelles au cœur de l'agenda international. Alors que les débuts de la Décennie ont été consacrés au renforcement des capacités relatives à la *vulnérabilité physique* (normes de construction, résistance des matériaux, etc.), la vulnérabilité sociale s'imposera avec le temps comme un enjeu majeur à considérer, notamment à travers l'impulsion de chercheurs en sciences sociales travaillant sur les enjeux du développement. On assiste ainsi au dépassement de la simple prévention des catastrophes naturelles au travers d'une reconnaissance de l'arrimage nécessaire entre développement socioéconomique et gestion des risques de catastrophes naturelles (Revet, 2014). Durant la même période, les organisations non gouvernementales s'affirment de plus en plus pour attirer une plus grande attention aux savoirs et compétences locales¹.

Ce changement de paradigme teintera grandement les deux cadres d'action adoptés dans les années 2000 : le Cadre d'action de Hyogo (2005-2015) et le Cadre d'action de Sendai (2015-2030)². Le Cadre d'action de Hyogo (CAH) visait à mettre en œuvre la *Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes* (SIPC), adoptée au terme de la Décennie internationale pour la prévention des catastrophes naturelles. La SIPC avait pour but de renforcer la résilience à travers des actions visant les dimensions environnementales, économiques et sociales des communautés humaines. Peu à peu, ces préoccupations se sont progressivement reflétées dans l'activité des grandes institutions internationales. Par exemple, en 2013, 85 % des stratégies d'aide-pays de la Banque mondiale intégraient les aléas naturels « comme un défi pour le développement durable », comparativement à une proportion de 46 % en 2006 (Banque mondiale, 2014).

Face aux catastrophes naturelles, la Francophonie se positionne

Les positionnements stratégiques de la Francophonie ont de tout temps accompagné les développements observés sur la scène internationale. Dès 1993, au VI^e Sommet de

la Francophonie à Cotonou, les chefs d'États et de gouvernements membres adoptent la Résolution n° 13 portant sur la mise en place d'un Fonds francophone d'urgence, « destiné à recueillir des ressources pour répondre spécifiquement aux situations d'urgence résultant de catastrophes naturelles ou de troubles politiques graves » (OIF, 1995 : 163). En ce début de la Décennie internationale, les instances de la Francophonie considèrent déjà les catastrophes naturelles principalement sous la perspective du secours et de l'aide humanitaire.

Au début des années 2000, une nouvelle approche, plus multidimensionnelle, commence à faire son chemin, notamment à travers l'intégration de la dimension environnementale dans les actions dédiées à la jeunesse. Lors de sa première session, tenue à Québec (Canada) en 2001, le Parlement francophone des jeunes (PFJ) inscrit dans sa *Charte du jeune citoyen francophone du XX^e siècle* le besoin d'une solidarité internationale afin de réagir aux diverses catastrophes naturelles ayant lieu au sein de l'espace francophone. Ces interventions ont pour but « de sauver et de préserver les vies humaines ainsi que la nature et les espèces animales qui constituent le biosystème local » (PFJ, 2001 : 119). Le Carnet des résolutions de la 4^e session du PFJ, tenu à Libreville (Gabon) en 2007, comporte par ailleurs une déclaration de principe traitant de la thématique des flux migratoires. Celle-ci défend notamment « la mise en place rapide d'un statut de réfugié climatique qui permette l'accueil des victimes des catastrophes naturelles dues aux changements climatiques » (PFJ, 2007 : 185). Le manifeste aborde principalement les enjeux de droits humains et de développement en lien avec les politiques et flux migratoires.

En 2010, lors du XIII^e Sommet de la Francophonie, qui s'est tenu à Montreux, la *Résolution sur les inondations récurrentes frappant de nombreux pays de l'espace francophone* est adoptée. Cette résolution est formulée en réponse aux



La capitale haïtienne, Port-au-Prince, dévastée après le tremblement de terre de 2010.

Crédit photo : United Nations Photo

1. *Ibid.*

2. *Le cadre de Sendai est présenté à la page 8.*

graves inondations qui avaient affecté le Bénin, le Togo, le Ghana et le Vietnam. Dans cet instrument politique qui pose un diagnostic intéressant, les États et gouvernements membres de la Francophonie affirment le « lien incontestable existant entre ces phénomènes et le changement climatique » et soulignent la nécessité d'adresser les « causes profondes ». En outre, ils reconnaissent que ces catastrophes naturelles affectent « directement et gravement » de multiples dimensions des sociétés humaines : « la santé des populations, l'éducation, la production et la sécurité alimentaires ainsi que les infrastructures ». La communauté francophone semble dès lors consciente que les catastrophes naturelles requièrent une approche systémique et des solutions appropriées sur le long terme (OIF, 2010a : 185).

Enfin, la *Déclaration d'Antananarivo*, adoptée en 2016 lors du XVI^e Sommet de la Francophonie, souligne l'alignement de l'OIF avec l'agenda international sur les catastrophes naturelles. Les États et gouvernements membres de la Francophonie s'y engagent à s'investir « dans la mise en œuvre du Cadre de Sendai » à travers la reconnaissance de la gestion des risques de catastrophes comme « condition indispensable du développement durable ». Ils y structurent leur engagement autour de la notion de résilience en considérant que « la consolidation de territoires et de sociétés résilientes sera une partie de la réponse aux enjeux climatiques ». C'est ainsi que l'OIF réaffirme à nouveau la relation entre les catastrophes naturelles et la dégradation environnementale (OIF, 2016 : 9).

Des déclarations politiques aux actions : vers une solidarité au service des plus vulnérables

La Francophonie a toujours offert une tribune diplomatique aux plaidoyers de ses États et gouvernements membres menacés par les catastrophes naturelles. Au-delà de cette plateforme sur la scène internationale, l'OIF soutient des actions ciblées de résilience aux niveaux infranational et local. En janvier 2010, à la suite du terrible séisme qui secoue alors Haïti, une cellule d'appui est par exemple rapidement mise en place pour faciliter le transfert de moyens humains et financiers provenant de plusieurs partenaires. Aussitôt, l'OIF priorise l'appui aux institutions haïtiennes et favorise la refondation du système éducatif (Duhaime, 2010). Une *Résolution en faveur de la reconstruction d'Haïti* est alors adoptée lors du XIII^e Sommet de la Francophonie, en 2010. La résolution engage les membres de l'OIF à travailler en coordination avec les partenaires internationaux, en conformité avec les volontés de l'État haïtien, et à développer des projets qui



Crédit photo : United Nations Photo

Le tremblement de terre de 2010 à Haïti aura eu des conséquences énormes en pertes humaines et en infrastructures ; ici, dans la ville de Port-au-Prince.

« dépassent le simple cadre de la reconstruction et qui soient synonyme de développement humain durable ». Haïti est déclarée par la même occasion « pays prioritaire de la solidarité francophone » (OIF, 2010a : 112). Dans le même élan, et en réponse à un appel à la solidarité du secrétaire général de l'époque, Abdou Diouf³, l'IFDD, en partenariat avec le PNUD, accompagne le gouvernement haïtien dans le cadre de la refondation institutionnelle par la mise en place et l'opérationnalisation du Bureau national des évaluations environnementales (IFDD, 2016 ; PNUD, 2015).

Tout récemment, dans le cadre de la planification 2017-2018 du Bureau Régional de l'OIF pour l'océan Indien (BROI), l'IFDD a initié la conception d'une initiative francophone pour la prévention et la gestion des catastrophes naturelles dont les axes majeurs ont été discutés lors d'un atelier de formation et d'échanges sur les catastrophes naturelles, organisé à Moroni (Union des Comores), du 23 au 26 avril 2018⁴. Après avoir soulevé plusieurs problématiques à cette occasion, notamment le manque d'information et de systèmes d'alertes précoces, l'insuffisance en infrastructures et équipements adéquats, le manque de coordination et de ressources humaines qualifiées, ainsi qu'une déficience quant à la communication et à la sensibilisation des acteurs concernés (Razakanaivo et Oubeidillah, 2018 : 10-11)⁵, quatre axes d'interventions ont été dégagés autour de l'initiative :

- i) renforcement de la compréhension, de la gouvernance et des connaissances des risques par la production, l'analyse, la valorisation et la diffusion des données ;

3. Voir OIF, 2010b.

4. Rapport de l'atelier accessible en ligne : <https://lnkd.in/ehXEq3W>

5. Ibid.

- ii) promotion de programmes, de projets, d'activités et de mécanismes de financement durable pour réduire les risques des catastrophes et améliorer la résilience ;
- iii) développement du partenariat international et régional pour la mutualisation des moyens, le partage de connaissances et d'expériences, ainsi que la coordination ;
- iv) renforcement des capacités techniques et de l'appui mutuel de toutes les parties prenantes tout au long du cycle de gestion de risques de catastrophes.

De ce plan d'action, l'IFDD s'attèle à soutenir, en collaboration avec le BROI et les institutions étatiques en charge des catastrophes naturelles dans les pays de la région, l'élaboration d'un programme régional sur les catastrophes dans l'océan Indien afin de favoriser le développement d'une plateforme opérationnelle d'appui mutuel de sécurité civile, le soutien à la mise en place d'un fonds d'urgence sur les catastrophes et l'opérationnalisation de quelques innovations⁶.

■ Conclusion

Mieux prévenir et gérer les catastrophes naturelles est une œuvre collective où toutes les actions doivent être enracinées dans une approche systémique qui va de la mise à disposition de données de qualité à l'aménagement du territoire, en passant par l'amélioration des conditions de vie des populations. C'est cet équilibre crucial et complémentaire entre connaissance, innovation et résilience qu'il faut rechercher. Si l'on ne peut hélas pas juguler la fréquence et la force des catastrophes naturelles qui ne cesseront jamais de nous surprendre, c'est avant tout par une approche d'anticipation et d'adaptation que l'humanité pourra faire face, en s'inspirant des bonnes pratiques tout en se surpassant au-delà de ces contraintes qui nous dépassent. En intégrant des enjeux de durabilité et des thématiques sectorielles et transversales non climatiques, ce processus peut constituer une voie pour un développement plus durable. 🌸

■ Bibliographie

- Banque mondiale. (2014). *Gérer les risques de catastrophe pour protéger le développement* (En ligne) : [https://bit.ly/2BIHxtU] (consulté le 15 août 2018)
- Duhaime, Clément. (2010). La coopération de la Francophonie en faveur d'Haïti : un devoir de fraternité. *Géoeconomie*, vol. 55, n° 4, 125.
- IFDD. (2016). « Appui à l'opérationnalisation du Bureau National des Évaluations Environnementales d'Haïti », dans ifdd.francophonie.org. (En ligne) : [https://bit.ly/2MUZP6f] (consulté le 15 août 2018)
- Organisation internationale de la Francophonie. (2016). *Déclaration d'Antananarivo*. 10 pages. (En ligne) : [https://bit.ly/2MedRUt] (consulté le 15 août 2018)
- OIF. (1995). *Actes de la sixième Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*. 383 pages. (En ligne) : [https://bit.ly/2nC9rIa] (consulté le 15 août 2018)
- OIF. (2010a). *Actes de la XIII^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*. 304 pages. (En ligne) : [https://bit.ly/2nE10Mp] (consulté le 15 août 2018)
- OIF. (2010b). « Abdou Diouf exprime sa solidarité avec le peuple haïtien et lance un appel à la communauté francophone », dans *Médiathèque de la Francophonie*. (En ligne) : [https://bit.ly/2nHuHfx] (consulté le 15 août 2018)
- Parlement francophone des Jeunes. (2001). « Charte du jeune citoyen francophone du XXI^e siècle », dans Secrétariat des instances. (2002). *Actes de la IX^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, p. 113-121. (En ligne) : [https://bit.ly/2w74I57] (consulté le 15 août 2018)
- Parlement francophone des Jeunes. (2007). « Carnet des résolutions du Parlement francophone des jeunes », dans OIF. (2008). *Actes de la XII^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage*, p. 175-186. (En ligne) : [https://bit.ly/2nEIkfJ] (consulté le 15 août 2018)
- PNUD. (2015). « Le PNUD appuie le renforcement du Bureau National des Évaluations Environnementales en Haïti (BNÉE) », dans *ht.undp.org*. (En ligne) : [https://bit.ly/2BgFMxN] (consulté le 15 août 2018)
- Razakanaivo, Mamy & Abdoul Oubeidillah. (2018). *Rapport : « Atelier francophone d'échange et de formation sur la prévention et la gestion des catastrophes naturelles »*. IFDD. 33 pages. (En ligne) : [https://bit.ly/2Pbt3j2] (consulté le 15 août 2018)
- Revet, Sandrine. (2014). « Le gouvernement mondial des catastrophes « naturelles » », *CERISCOPE Environnement*. (En ligne) : [https://bit.ly/2OG6Zfn] (consulté le 15 août 2018)

6. *Ibid.*, p. 13 du rapport.