



Notre monde. À vous d'agir.

XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Genève, 28 novembre – 1^{er} décembre 2011 – Pour l'humanité



FR

31IC/11/5.5.2
Original : anglais
Pour information

**XXXI^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse
28 novembre – 1^{er} décembre 2011

**Le droit et la réduction des risques liés aux catastrophes
à l'échelon communautaire**

Rapport

**Document établi par la Fédération internationale
des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
en consultation avec le Comité international de la Croix-Rouge**

Genève, octobre 2011

Le droit et la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire

Résumé

Les catastrophes, petites ou grandes, frappent les personnes là où elles vivent. C'est à **l'échelon communautaire** que les catastrophes se font sentir et, souvent, c'est là aussi que les mesures de réduction des risques peuvent avoir le plus d'impact. C'est pourquoi l'instrument phare qu'est le **Cadre d'action de Hyogo** insiste sur l'importance des résultats et de l'engagement à l'échelon communautaire, soulignant que la réduction des risques liés aux catastrophes devrait être une priorité à la fois nationale et locale.

Toutefois, tant l'expérience des Sociétés nationales que des recherches indépendantes montrent que les résultats de la réduction des risques liés aux catastrophes **sont à la traîne** à l'échelon communautaire. Alors que l'élaboration de lois, de plans, de structures et de rôles en matière de réduction des risques a souvent bien progressé à l'échelon national dans de nombreux pays, il est rare que ces avancées aient entraîné un changement perceptible dans les communautés. Celles-ci ne sont pas suffisamment informées, engagées ou dotées en ressources pour participer activement à la réduction des risques, et les règles visant à prévenir les comportements dangereux (en particulier en matière de construction et d'utilisation du sol) ne sont souvent pas appliquées.

Certains de ces problèmes sont imputables, du moins en partie, à des lacunes dans la **législation** (ou dans son application). Pour d'autres, la législation n'est pas en cause, mais elle pourrait constituer une part importante de la solution. Cependant, bien qu'une attention adéquate ait été accordée à l'échelon international à ce qu'incluent le droit applicable aux catastrophes et la « gouvernance » en général, beaucoup moins d'intérêt a été porté à la façon dont ces lois peuvent promouvoir plus spécifiquement les activités de réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire et l'engagement des communautés à cet égard.

Bien que les gouvernements soient en fin de compte responsables de l'élaboration de la législation, nos consultations indiquent que **les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont fortement préoccupées** par cette question d'une grande importance humanitaire. En outre, en tant que praticiennes de la réduction des risques liés aux catastrophes à base communautaire, ayant déjà souvent conseillé leurs autorités au sujet du droit international humanitaire et, plus récemment, des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (*International Disaster Response Laws, Rules and Principles*, IDRL), elles peuvent apporter un point de vue très utile.

Ce document de référence, élaboré sur la base de vastes consultations au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) et avec certains partenaires clés, d'études de cas et de recherches documentaires, vise à faciliter **l'ouverture d'un dialogue** au sujet des problèmes et des meilleures pratiques dans ce domaine. Ce dialogue devrait en principe se poursuivre après la XXXI^e Conférence internationale, et il est proposé que les États, les Sociétés nationales et la Fédération internationale envisagent de travailler en coopération à cette question à l'avenir.

1. Introduction

Le présent rapport vise à faciliter le dialogue entre les participants à la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la Conférence internationale) sur :

- les principaux problèmes entraînant des lacunes dans les activités de réduction des risques liés aux catastrophes et l'engagement à l'échelon communautaire ;
- les moyens qu'a la législation de combler certaines de ces lacunes ;
- la façon dont les Sociétés nationales peuvent aider les États à définir et (s'il y a lieu) à atteindre les buts de cette législation.

Il constitue en outre un des trois documents de référence à l'appui de la proposition de résolution 31IC/11/5.5DR de la Conférence internationale sur le « renforcement du droit applicable aux catastrophes¹ ».

Le rapport commence par fournir certaines informations générales, présentant les raisons pour lesquelles la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la Fédération internationale) estime qu'il est important de renforcer la législation afin de produire un impact à l'échelon communautaire et de surveiller les engagements et les progrès dans ce domaine à l'échelon international. Il décrira les problèmes courants qui ont été observés dans les lois actuelles et propose quelques exemples de meilleures pratiques, terminant par des recommandations pour les travaux futurs.

Ce rapport s'appuie sur plusieurs sources d'information, notamment :

- un examen de la documentation relative à la législation comparée et à la réduction des risques liés aux catastrophes, et un échantillon de lois récentes relatives à la gestion des catastrophes² ;
- une recherche sur des études de cas originales portant sur plusieurs pays de diverses tailles, avec divers profils d'exposition aux catastrophes et approches législatives (Afrique du Sud, Albanie, Brésil, Népal, République dominicaine) conduite en 2010-2011 ;
- des discussions avec des représentants des Sociétés nationales et des partenaires externes lors de plusieurs ateliers régionaux et mondiaux qui ont eu lieu entre 2008 et 2011³ ;

¹ Ces documents sont : « Progrès accomplis dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe », Doc. n° 31IC/11/5.5.1, et « Élimination des obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle », Doc. n° 31IC/11/5.5.3.

² Un document résumant cet examen a été préalablement soumis à la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) comme référence pour son *2011 Global Assessment Report* (rapport mondial d'évaluation 2011). Voir : Fédération internationale, étude documentaire sur les tendances dans la promotion de la réduction des risques de catastrophe à l'échelon communautaire par le biais de la législation (2011). Ce rapport a particulièrement bénéficié des nombreux et excellents documents de référence demandés par la SIPC pour préparer son troisième rapport mondial d'évaluation.

³ Il s'agit notamment des conclusions de séances consacrées au droit applicable à la réduction des risques liés aux catastrophes dans le cadre d'ateliers régionaux destinés aux représentants des Sociétés nationales (et, parfois, aux partenaires gouvernementaux et humanitaires) qui ont eu lieu à Kuala Lumpur (novembre 2008), Abuja (novembre 2008), Panama (septembre 2009), Nairobi (juin 2009), Suva (août 2009), Almaty (octobre 2009) et Vienne (mai 2010), ainsi que des discussions qui se sont déroulées au premier cours abrégé annuel sur la législation relative aux catastrophes » de la Fédération qui a eu lieu en janvier 2011 à Køge, Danemark, et au Forum mondial de la Fédération sur la sécurité et la résilience des communautés, conduit en mars 2011 à Damas, Syrie.

- des discussions menées lors d'une réunion d'experts juridiques consacrée à la réduction des risques liés aux catastrophes et lors d'une manifestation parallèle publique, dans le cadre de la troisième session de la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, qui se sont toutes les deux déroulées à Genève en mai 2011.

2. Contexte

a. Pourquoi se concentrer sur le droit et la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire ?

L'an dernier, plus de 297 000 personnes sont décédées lors de catastrophes naturelles à travers le monde et plus de 217 millions d'autres ont en souffert (CRED, 2011). Le rythme a à peine ralenti cette année, avec des cataclysmes effroyables, notamment la catastrophe du tsunami et de l'accident nucléaire au Japon, qui a elle seule tué plus de 28 000 personnes, et la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, qui a provoqué une crise alimentaire aiguë pour plus de 3 millions de personnes. À ces calamités s'ajoutent des centaines de catastrophes de plus petite ampleur, qui ne font pas les gros titres dans le monde mais bouleversent de fond en comble la vie des personnes touchées. Ces événements augmentent déjà et il est probable qu'ils continueront de croître ces prochaines années en raison des effets du changement climatique.

Ces catastrophes, petites et grandes, frappent les personnes là où elles vivent. C'est à l'échelon communautaire que les catastrophes se font sentir et, souvent, c'est là aussi que les mesures de réduction des risques peuvent avoir le plus d'impact. Comme l'a observé le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il est de plus en plus reconnu que la gestion locale des risques de catastrophe est un élément clef de la réussite de toute stratégie nationale qui vise à réduire ces risques en faisant prévaloir l'efficacité des réseaux communautaires, la solidarité sociale, et la bonne gouvernance municipale (PNUD, 2005). C'est ce que confirment les conclusions préliminaires d'un projet de recherche, en cours d'élaboration, que la Fédération internationale a demandé afin de déterminer quelles sont les principales caractéristiques qui rendent une communauté résiliente face aux catastrophes. Les recherches d'informations pour cette étude ont notamment compris des consultations avec 30 communautés dans quatre pays touchés par le tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Ces discussions indiquent que la majorité des activités qui contribuent à établir des communautés sûres et résilientes sont entreprises par les communautés elles-mêmes (Fédération internationale, à paraître ; voir aussi Pelling et Holloway, 2006).

Pour leur part, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge concentrent depuis longtemps leurs efforts de réduction des risques liés aux catastrophes sur le niveau communautaire. S'appuyant sur leur vaste structure de sections et leurs millions de volontaires, 70% des Sociétés nationales en moyenne s'emploient à mettre en œuvre des programmes de réduction des risques liés aux catastrophes à base communautaire à travers le monde (Fédération internationale, 2009). Comme le mentionne la Stratégie 2020 de la Fédération, « [n]ous encourageons l'action communautaire globale pour éliminer les risques de catastrophe lorsque cela est possible, et pour réduire la survenue et l'impact des catastrophes lorsque la prévention primaire est impossible ».

Cependant, nous sommes bien conscients que nos activités complètent celles des pouvoirs publics, dans la mesure où ceux-ci conservent à la fois la responsabilité première et, dans la plupart des cas, les principales capacités nationales d'atténuer les risques de catastrophe. Il est généralement admis que la législation figure parmi les plus importants outils que possèdent les gouvernements pour y parvenir. Elle peut clarifier les responsabilités de la gestion des risques, assurer le déploiement de ressources adéquates au bon endroit,

éliminer les facteurs de vulnérabilité sous-jacents, et pousser les communautés et le secteur privé à réduire eux-mêmes leur exposition (PNUD, 2007 ; Llosa et Zodrow, 2011 ; Pelling et Holloway, 2006).

Toutefois, les études comparatives et les dialogues sur ce qui a fonctionné ou non en matière de législation relative à la réduction des risques liés aux catastrophes restent rares, en particulier en ce qui concerne ce que la législation peut spécifiquement accomplir à l'échelon communautaire. Par ailleurs, des critiques ont été émises dans la communauté de la réduction des risques (et lors de certaines de nos consultations), exprimant des doutes au sujet de l'efficacité de la législation pour combler les lacunes actuelles de la gestion des risques dans de nombreux pays. Elles font remarquer que le processus d'élaboration de lois peut parfois prendre de nombreuses années et avoir pour effet, paradoxalement, de détourner les énergies de la prise effective de mesures nécessaires de réduction des risques pendant que la nouvelle législation est en discussion. Comme on le verra ci-après, le manque d'application de la législation relative à la réduction des risques liés aux catastrophes après qu'elle a été adoptée est lui aussi un problème courant. On craint une tendance apparente à « clamer victoire » lors de l'adoption d'une nouvelle loi, puis à perdre tout intérêt ou élan.

En partie en raison des considérations ci-dessus, certains des experts que nous avons consultés ont dit préférer l'élaboration de politiques et de plans plutôt que de lois. Bien que les thèmes couverts par les lois et les politiques se recoupent souvent, certaines questions ne sont généralement résolues que par une loi contraignante. Comme l'a relevé la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) des Nations Unies dans son troisième rapport mondial d'évaluation (*Global Assessment Report*), Maurice, la République de Moldavie, le Timor-Leste et le Viet Nam ont tous signalé la difficulté qu'il y a à appliquer une politique nationale bien élaborée en raison de l'absence d'une législation correspondante permettant d'assurer une application et une coordination adéquates (SIPC, 2011). Dans la pratique, bon nombre de gouvernements estiment qu'il leur faut à la fois des lois et des politiques, à appliquer ensemble. Ainsi, de nombreuses lois relatives à la réduction des risques liés aux catastrophes requièrent l'élaboration de politiques, et de nombreuses politiques demandent spécifiquement la mise en place d'une législation d'appoint (PNUD, 2007).

b. Engagements internationaux en matière de législation et de réduction des risques liés aux catastrophes

De leur côté, les États ont à plusieurs reprises affirmé l'importance de la législation applicable à la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon international, notamment lors de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans l'objectif final 3.1 de son Agenda pour l'action humanitaire, la XXVIII^e Conférence internationale de 2003 s'est concentrée sur la nécessité d'aller au-delà d'une approche des catastrophes centrée sur l'intervention postérieure, et sur les mesures que les États et les Sociétés nationales devraient prendre pour intensifier leurs activités de réduction des risques liés aux catastrophes. Dans ce contexte, les participants ont reconnu l'importance des lois, en particulier celles relatives à la gestion des sols et aux codes de construction, pour réduire la vulnérabilité aux catastrophes.

Par conséquent, l'objectif final 3.1 déclarait que « [l]es États, conformément à la Stratégie internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC) adoptée par les Nations Unies, devraient examiner leurs lois et leurs politiques en vigueur pour intégrer pleinement les stratégies de réduction des risques liés aux catastrophes dans tous les instruments juridiques, politiques et de planification pertinents afin de prendre en compte les facteurs sociaux, économiques, politiques et environnementaux qui influencent la vulnérabilité aux catastrophes », et, plus particulièrement, que « [l]es autorités de l'État devraient prendre les

mesures opérationnelles appropriées pour limiter les risques liés aux catastrophes aux niveaux local et national, notamment des mesures concernant la gestion durable des ressources naturelles, de l'environnement et l'utilisation du sol, une planification urbaine appropriée ainsi que les normes et les règlements de construction en vigueur ».

Deux ans plus tard, une conférence des Nations Unies rassemblant plus de 4 000 représentants de gouvernements, d'organisations non gouvernementales (ONG), de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'organismes des Nations Unies, d'instituts universitaires et du secteur privé a adopté ce qui allait devenir l'instrument international phare de la réduction des risques liés aux catastrophes : le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, un ensemble d'engagements et de priorités qui permet de prendre des mesures visant à réduire les risques liés aux catastrophes. La première priorité établie par le Cadre d'action était de « [v]eiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide », notamment en « [adoptant] une législation à l'appui de la réduction des risques de catastrophe en prévoyant notamment des règlements et des mécanismes de nature à encourager le respect de ses dispositions et à inciter à entreprendre des activités de réduction des risques et d'atténuation des effets, ou [en modifiant], au besoin, la législation existante ».

En 2007, la XXX^e Conférence internationale a adopté, par la résolution 4, les « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (aussi appelées « Lignes directrices IDRL »). Bien que ces Lignes directrices portent principalement sur les questions propres à l'intervention internationale en cas de catastrophe, elles établissent au paragraphe 8 que « les États devraient adopter, comme élément essentiel d'un programme général de réduction des risques de catastrophe, des cadres juridiques, directifs et institutionnels exhaustifs et des plans en matière de prévention, d'atténuation, de préparation aux catastrophes, de secours et de relèvement, qui tiennent pleinement compte du rôle d'auxiliaire que joue leur Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, incluent la société civile nationale et donnent aux populations les moyens de renforcer leurs propres sécurité et résilience... ».

Des sentiments semblables ont été exprimés lors de divers forums régionaux à travers le monde. Par exemple, la Stratégie régionale africaine pour la réduction des risques de catastrophe de 2004 appelait les États africains à veiller « ... à la mise en place d'un environnement favorable à travers, par exemple, des législations incitatives... ». La feuille de route régionale d'Incheon (*Incheon Regional Roadmap*), issue de la réunion ministérielle 2010 de la région Asie-Pacifique sur la réduction des risques liés aux catastrophes, appelait les États à élaborer des lois et des politiques qui favorisent les approches intégrées de la réduction des risques liés aux catastrophes et de l'adaptation au changement climatique dans la planification et les investissements en matière de développement, et les participants au cinquième Sommet des Amériques en 2009 se sont engagés solennellement à encourager « le renforcement des mesures nationales de planification et zonage, ainsi que des codes de la construction, selon le cas, afin de réduire les risques, d'atténuer les effets, et d'accroître la résistance des futurs complexes résidentiels, commerciaux et industriels... ».

c. Avancées dans l'élaboration de nouvelles lois

En conséquence, dans quelle mesure les États respectent-ils ces engagements ?

Il est certain que, ces dernières années, plusieurs pays ont adopté de nouvelles lois qui portent spécifiquement sur la réduction des risques liés aux catastrophes. Parmi les derniers à l'avoir fait figurent le Honduras, le Pérou, la Zambie et les Philippines, qui ont tous procédé, en 2010, à des révisions historiques de leurs lois relatives à la gestion des

catastrophes. L'Inde et l'Indonésie ont toutes les deux réagi suite au tsunami de 2004 dans l'océan Indien en adoptant des révisions de leurs lois relatives à la gestion des catastrophes mettant l'accent sur les responsabilités en matière de prévention, en 2005 et 2007 respectivement. En 2007, l'Union européenne a adopté une directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, que de nombreux États membres ont aujourd'hui intégrée dans leurs lois et leurs politiques nationales (Llosa et Zodrow, 2011). En 2008, l'Équateur est devenu le dernier État en date à inclure des dispositions relatives à la réduction des risques liés aux catastrophes directement dans sa Constitution. Plusieurs autres pays sont en train de débattre d'une nouvelle législation centrée sur les risques, notamment le Bhoutan, le Cambodge, le Chili, la Jamaïque, les Maldives, le Mozambique, la Namibie, le Népal et le Viet Nam. En tout, 48 États ont signalé dans leurs rapports sur la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo cette année, qu'ils avaient réalisé des progrès considérables en matière d'élaboration d'instruments législatifs, de politiques et de stratégies visant à promouvoir et à coordonner les activités de réduction des risques liés aux catastrophes (Llosa et Zodrow 2011).

Toutefois, une enquête interne des experts de la gestion des catastrophes des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de la Fédération internationale conduite à l'occasion de l'examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo a révélé que les politiques et les actions des gouvernements dans de nombreux pays continuent de se concentrer sur l'intervention en cas de catastrophe, et que la gestion des catastrophes dépend souvent des ministères chargés de la protection civile (Fédération internationale, 2010). Par ailleurs, le troisième rapport mondial d'évaluation de la SIPC est arrivé à la conclusion que, dans de nombreux pays, les politiques nationales et les systèmes législatifs institutionnels et d'appoint sont toujours fondamentalement faussés, soutenant la gestion des catastrophes, en particulier la préparation à l'intervention, plutôt que la réduction des risques.

d. Engagements internationaux sur la mise en œuvre et la participation à l'échelon communautaire

En plus de s'engager à élaborer des lois et des politiques appropriées en matière de réduction des risques liés aux catastrophes, les États ont pris des engagements internationaux spécifiques relatifs à la contribution des communautés et à la mise en œuvre de la réduction des risques à l'échelon communautaire. Dans le Cadre d'action de Hyogo, les États ont reconnu, en tant que « considération générale », qu'il faudrait « doter aussi bien les collectivités que les autorités locales des moyens de gérer et de réduire les risques de catastrophe en leur donnant accès aux informations et aux ressources nécessaires et en leur conférant l'autorité voulue pour prendre des mesures propres à réduire les risques de catastrophe ». En conséquence, le Cadre d'action de Hyogo appelle ses signataires à :

- « ... recourir à la décentralisation en confiant la responsabilité de la réduction des risques de catastrophe et les ressources prévues à cet effet aux autorités infranationales ou locales compétentes, selon le cas » ;
- « [e]ncourager les collectivités à participer aux activités de réduction des risques de catastrophe par différents moyens – adoption de politiques spécifiques, promotion du travail en réseau, gestion stratégique du volontariat, attribution de fonctions et de responsabilités, délégation des pouvoirs nécessaires et mise à disposition des ressources voulues » ;
- « ... promouvoir [...] une forte participation des collectivités à des campagnes permanentes d'éducation du public et à des consultations organisées dans toutes les couches de la société ».

Les instruments internationaux relatifs à l'environnement contiennent des formulations semblables (et parfois plus fermes) sur l'engagement de la communauté à l'égard de la réduction des risques liés aux catastrophes. Par exemple, la Déclaration de Rio de 1992 sur

l'environnement et le développement affirmait que « [l]a meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision... ».

Par ailleurs, l'« Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de forêts », adopté par la résolution 62/98 de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2007, appelle les États membres à faire en sorte que « ... les communautés locales, les propriétaires de forêts et les autres parties prenantes concernées contribuent à la réalisation d'une gestion durable des forêts et devraient être associés de façon transparente et active à la prise des décisions concernant les forêts qui les intéressent, ainsi qu'à l'application d'une gestion durable de la forêt, conformément à leur législation nationale ».

La Convention des Nations Unies de 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, applique ces principes dans le contexte de la désertification, appelant les pays touchés Parties « ... à sensibiliser les populations locales, en particulier les femmes et les jeunes, et à faciliter leur participation, avec l'appui des organisations non gouvernementales, à l'action menée pour lutter contre la désertification et atténuer les effets de la sécheresse » (article 5).

Les instruments relatifs à l'environnement contiennent en outre de nombreux engagements sur l'information au public et sa participation à la prise de décisions dans des domaines liés aux risques de catastrophe. Comme son nom l'indique, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998) en est un bon exemple, engageant ses 44 États parties en Europe et en Asie centrale à prendre « ... les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement... ». Par ailleurs, l'Accord de l'ANASE sur les nuages de pollution transfrontières (2002) demande aux parties de faire participer, s'il y a lieu, toutes les parties prenantes, notamment les communautés locales, les organisations non gouvernementales, les fermiers et les entreprises privées et encourage ses membres à promouvoir des campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation, et à renforcer la participation des communautés à la lutte contre les incendies.

e. Progrès accomplis dans la mise en œuvre à l'échelon communautaire et la participation à la réduction des risques liés aux catastrophes

Comme on le verra ci-après, les engagements susmentionnés ont parfois été mis en œuvre avec succès. Malheureusement, cependant, les progrès d'ensemble en matière de réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire sont très inégaux.

Comme l'a relevé la Fédération internationale à l'occasion de l'examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo, la priorité et la visibilité accordées à l'échelon national ne se traduisent pas par des actions à l'échelon communautaire, et la participation de la communauté à la prise de décisions au niveau national est très limitée. Elle a en outre observé que, dans de nombreux pays, l'absence d'un environnement politique et législatif propice, s'ajoutant à l'insuffisance des capacités et des fonds locaux, restreint l'intensification et la durabilité de la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon local. Bien qu'il existe de nombreuses petites initiatives locales, il est toujours difficile d'atteindre une couverture nationale totale (Fédération internationale, *Hyogo Framework for Action: Red Cross Red Crescent Mid Term Review*, 2010).

Ce problème a été révélé dans une série d'études entreprises par le Réseau mondial d'organisations de la société civile pour la réduction des catastrophes (*Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction*, GNDR) en 2009 et 2011. En 2009, les membres du GNDR ont enquêté auprès de plus de 7 000 responsables locaux et membres de groupes de la société civile et des communautés dans 48 pays. Leur principale conclusion, comme l'illustre le titre du rapport *Clouds but little rain* (des nuages, mais peu de pluie), était que les politiques formulées à l'échelon national n'entraînent pas de changements systémiques généraux dans les pratiques locales, et surtout que, même si des cadres et des structures ont parfois été mis en place aux niveaux national et local, de nombreuses communautés n'en ont pas connaissance et ne participent toujours pas (GNDR, 2009).

En 2011, une étude portant sur un échantillon encore plus grand (plus de 20 000 personnes dans 69 pays) est arrivée à une conclusion semblable, à savoir que les indicateurs de gouvernance locale montrent que les capacités sont très limitées, nécessitant des apports considérables en termes de compétences, de capacités, de ressources et d'autorité. Sinon, les politiques et les plans ne seront pas mis en œuvre de façon participative à l'échelon communautaire. Ainsi, pour la majorité des pays ayant participé à l'étude « Vues du front » de 2011 sur la gouvernance, les indicateurs relatifs à la participation, à la responsabilité et à la transparence n'atteignaient que les niveaux « dans une mesure très limitée » ou « quelques activités, mais une grande marge d'améliorations possibles » (GNDR, 2011). Les personnes ayant répondu ont indiqué que les progrès les plus faibles avaient été observés dans les domaines de la mobilisation de ressources financières à l'échelon local, et de la responsabilité et de la transparence en matière de réduction des risques liés aux catastrophes.

En bref, il semble que les États rencontrent un certain succès pour ce qui est de l'engagement du Cadre d'action de Hyogo à « ... veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale... », mais que la disposition tout aussi importante demandant d'en faire une « priorité locale » ne connaisse pas la même réussite.

3. Problèmes clés

Pourquoi les progrès en matière de réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire ne sont-ils pas plus sensibles ? Clairement, les circonstances diffèrent fortement d'un pays à l'autre, et à l'intérieur d'un même pays, mais notre recherche sur des études de cas et nos consultations ont révélé des ressemblances substantielles liées à plusieurs problèmes communs qui sont parfois interconnectés.

a. Manque de volonté politique durable

Le premier de ces problèmes est le manque de volonté politique. La réduction des risques liés aux catastrophes est un thème très complexe. Il faut des compétences techniques et souvent beaucoup d'équipements sophistiqués (et coûteux) pour déterminer si une digue est suffisamment haute pour retenir les eaux de crue, si les précipitations seront supérieures ou inférieures aux prévisions ou si un certain type de construction résistera ou s'effondrera en cas de séisme. De nombreux secteurs du gouvernement et de la société sont concernés, et beaucoup d'acteurs divers doivent prendre une multitude de mesures différentes tout en restant cohérents. Néanmoins, la communauté de la réduction des risques liés aux catastrophes s'accorde à dire que chaque pays peut réduire efficacement les risques liés aux catastrophes, pour autant qu'il y ait une volonté politique durable d'y parvenir.

Malheureusement, malgré les engagements internationaux fermes décrits précédemment et les initiatives prometteuses à l'échelon national et dans certaines localités de nombreux pays, l'expérience a montré que la volonté politique croît et décroît (une crise politique

remplace l'autre dans l'esprit du public) et qu'il est particulièrement difficile de l'entretenir à l'échelon communautaire, loin du siège des institutions nationales de gestion des catastrophes.

Comme l'affirme le Cadre d'action de Hyogo, les lois peuvent contribuer à concrétiser les bonnes intentions (souvent annoncées immédiatement après une grande catastrophe) visant à faire de la réduction des risques liés aux catastrophes une priorité et à atténuer la nature cyclique de l'intérêt du gouvernement et du public. Cependant, même les lois contenant les derniers concepts et approches de la réduction des risques adoptés à l'échelon international peuvent échouer dans la réalisation de cet objectif. Les raisons sont diverses et touchent souvent aux contextes politique, économique et social propres à un pays donné. Pourtant, les observateurs ont également relevé des problèmes structurels dans certaines lois (il en a été question dans les autres « problèmes clés » de cette section) qui peuvent avoir un effet important sur leur succès ou leur échec.

b. Manque d'attention accordée à la réduction des risques dans les lois relatives à la gestion des catastrophes

Malgré les progrès décrits ci-dessus, de nombreux pays n'insistent pas encore suffisamment sur la réduction des risques liés aux catastrophes dans leurs principales lois relatives à la gestion des catastrophes. Ce problème se reflétait aussi dans les études de cas qui ont servi de référence pour concevoir le présent rapport. Dans trois des pays étudiés – l'Albanie, le Brésil et le Népal –, les lois relatives à la gestion des catastrophes ne contenaient que peu d'orientations sur la réduction des risques liés aux catastrophes. Cependant, une nouvelle législation est déjà en préparation en Albanie et au Népal pour y remédier. La République dominicaine et l'Afrique du Sud ont toutes les deux adopté des lois nationales relatives à la gestion des catastrophes qui accordent une large place à la réduction des risques liés aux catastrophes.

Bien sûr, aucun pays ne peut ou ne devrait réglementer tous les aspects liés à la réduction des risques dans une seule loi. Même les États qui ont adopté des lois qu'ils qualifient de « globales » en matière de gestion des catastrophes réglementent aussi divers aspects de la réduction des risques par une multitude de lois sectorielles aux niveaux national et provincial/local (par exemple, concernant la prévention des incendies, la gestion de l'eau, la protection de l'environnement, les codes de construction et de gestion du sol, le transfert des risques, etc.). De nombreux pays sont aussi en train de modifier certaines de ces lois sectorielles pour mettre l'accent sur la réduction des risques. D'un autre côté, comme il en est question ci-après, même des pays (comme le Brésil) qui n'insistent pas fortement sur la réduction des risques liés aux catastrophes dans leurs principaux instruments législatifs de gestion des catastrophes constatent parfois de grands progrès en adoptant d'autres lois sectorielles.

c. Manque de participation de la communauté et d'information à la communauté

Un corollaire important – à la fois cause et effet – du problème de manque de volonté politique au niveau du gouvernement est le manque de participation de la communauté à la réduction des risques liés aux catastrophes. Des études ont montré que les individus comme les communautés ont des difficultés à évaluer de façon objective les pertes qui pourraient résulter d'une catastrophe future par rapport à des questions plus actuelles, en particulier liées à leurs moyens de subsistance (Williams, 2011). De ce fait, ils ne prennent pas de mesures qui sont à leur portée pour réduire les risques et ne font pas pression sur leurs dirigeants pour qu'ils le fassent. Un homme politique aurait déclaré que la réduction des risques liés aux catastrophes ne deviendrait sa priorité que si elle pouvait lui rapporter des voix lors des prochaines élections (Gupta, 2011).

Ce problème est dû en partie au fait que les communautés ne comprennent souvent pas vraiment les risques auxquels elles sont exposées ou les mesures qu'elles pourraient prendre pour réduire leur vulnérabilité. Même lorsque des informations sur les risques de catastrophe sont rassemblées de façon systématique, cela se fait souvent à un niveau national, et leur diffusion à l'échelon communautaire est limitée. Ce qui est intéressant, c'est que ce manque d'informations va dans les deux sens : si les communautés ne contribuent pas au processus de collecte d'informations, des renseignements cruciaux, en particulier sur les capacités locales, échappent souvent aux autorités. Les « cartographies » nationales tendent à ne porter que sur les risques, et à un niveau supérieur. En attendant, les Sociétés nationales de nombreux pays ont adopté une méthode normalisée de l'évaluation de la vulnérabilité et des capacités (EVC). Grâce à une approche participative, les EVC aident les communautés à définir leurs propres risques et leurs propres priorités. Même si ces informations doivent en principe être transmises aux autorités, elles ne sont pas systématiquement prises en compte dans les « cartes » nationales.

Ce problème a aussi une autre cause, à savoir que de nombreux systèmes nationaux et locaux de réduction des risques liés aux catastrophes continuent de dépendre des responsables du gouvernement, et que peu d'efforts sont déployés pour inclure des représentants des communautés dans les processus de prise de décisions et de mise en œuvre. D'autres systèmes comprennent des structures, par exemple des conseils consultatifs, mais nos consultations ont révélé des préoccupations au sujet des « consultations coercitives », où les communautés – qui n'ont pas les informations nécessaires pour prendre des décisions en connaissance de cause – finissent simplement par approuver ce qui a déjà été rédigé à l'échelon central. Il a aussi été relevé que si les différences hommes-femmes ne sont pas prises en compte, cela peut biaiser les résultats des consultations.

d. Manque d'intégration des organisations communautaires et du secteur privé

Dans son troisième rapport mondial d'évaluation, la SIPC a relevé que, sans partenariats novateurs à l'échelon local entre la société civile, les gouvernements local et central et d'autres parties prenantes, les instruments tels que la planification des investissements publics ou les transferts d'espèces sous conditions seront probablement inefficaces. Elle a en outre affirmé que, sans ces partenariats, les politiques de gestion du sol et les règlements de construction pourraient en fait accroître les risques plutôt que les réduire (SIPC, 2011). Cependant, souvent, la législation relative à la gestion des catastrophes décrit mal le rôle des organisations communautaires et du secteur privé dans la réduction des risques, et des occasions d'intégrer leurs efforts dans un plan cohérent sont perdues.

Dans de nombreux pays, les Sociétés nationales coopèrent déjà avec leur gouvernement à la réduction des risques, mais leur rôle n'est pas bien défini, ni dans des lois, ni dans des politiques. En particulier dans le domaine de l'alerte rapide, où plusieurs Sociétés nationales sont actuellement actives ou voudraient jouer un plus grand rôle pour couvrir « le dernier kilomètre » jusqu'à l'échelon communautaire, cette ambiguïté a entraîné des préoccupations au sujet des attentes infondées de la population quant à leur rôle et à la durabilité de leurs partenariats avec les autorités à long terme.

De même, les recherches de la Fédération internationale indiquent que la variable de la participation du gouvernement local peut jouer un rôle important dans la réussite ou l'échec des projets de réduction des risques liés aux catastrophes à base communautaire entrepris par les Sociétés nationales (Fédération internationale, à paraître). Par conséquent, alors que beaucoup d'énergie (et de soutien international) a été consacrée ces dernières années aux activités communautaires directes soutenues par la société civile en matière de réduction

des risques, il semble relativement important que les gouvernements locaux soient aussi prêts à prendre en compte ces efforts et à y participer.

e. Manque d'autorité, de capacités et de fonds à l'échelon local

Les experts ont longtemps soutenu qu'une centralisation excessive de l'autorité en matière de réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon national peut contribuer à créer des vides à l'échelon communautaire. Il s'ensuit que le Cadre d'action de Hyogo, comme de nombreux autres documents d'orientation, demande de décentraliser les responsabilités dans ce domaine et plusieurs des nouvelles lois relatives à la gestion des catastrophes ont adopté cet objectif. Par exemple, au Honduras, la loi de 2010 sur le système national de gestion des catastrophes définit la décentralisation comme un des principaux « principes directeurs » du système de gestion des catastrophes du pays. De même, aux Philippines, la loi de 2010 relative à la gestion et à la réduction des risques de catastrophe établit que l'État a pour politique de définir les schémas de risques locaux à travers le pays et de renforcer les capacités des unités locales du gouvernement en matière de réduction et de gestion des risques liés aux catastrophes, en décentralisant le pouvoir, les responsabilités et les ressources aux niveaux régional et local. D'un autre côté, certains pays ont lutté pour mettre en œuvre efficacement le transfert de responsabilité, en particulier lorsqu'ils l'ont fait par le biais de politiques plutôt que par la législation (Fédération internationale, 2010).

Dans d'autres pays, en particulier dans les États fédéraux, la décentralisation s'inscrit déjà dans l'ordre juridique naturel, et la majeure partie des responsabilités de gestion des catastrophes est depuis longtemps confiée aux autorités provinciales ou régionales (Croix-Rouge autrichienne, 2010 ; Croix-Rouge allemande, 2010 ; Rapport de l'Australie, Fédération internationale, 2010). Cependant, cela signifie que le niveau d'activité et de priorité accordé à la réduction des risques liés aux catastrophes variera sans doute d'une région à l'autre, comme le soutien fourni et la pression imposée aux autorités locales pour mettre en œuvre la réduction des risques à l'échelon communautaire.

Surtout, même dans les pays qui ont clairement, et avec succès, transféré les responsabilités à l'échelon local, le manque de savoir-faire et de fonds locaux nuit souvent à leur capacité d'améliorer la réduction des risques. En effet, comme le montre clairement une étude que le PNUD a demandée récemment, la décentralisation a parfois entravé les progrès en matière de réduction des risques liés aux catastrophes (Scott et Tarazona, 2011). Cette étude a trouvé peu de preuves à l'appui de l'idée que la décentralisation de l'autorité accroît automatiquement les activités de réduction des risques, la participation communautaire à ces activités ou le sentiment de responsabilité parmi les autorités. En fait, les autorités locales manquent souvent des compétences et des ressources humaines nécessaires pour entreprendre les activités de réduction des risques liés aux catastrophes et, en l'absence de lignes budgétaires spécifiques prévues par la loi, la réduction des risques liés aux catastrophes bénéficie rarement des fonds nécessaires à l'échelon local. Au contraire, des fonds non attribués à la réduction des risques liés aux catastrophes sont souvent détournés vers d'autres domaines plus en vue sur le plan politique. Ce manque de ressources allouées à la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire figurait aussi parmi les problèmes les plus souvent évoqués lors de nos consultations.

f. Lacunes dans la mise en œuvre des lois à l'échelon communautaire

Après le manque de ressources, le grief le plus courant était que les lois relatives à la réduction des risques liés aux catastrophes, même si elles sont bien formulées sur papier, ne sont pas mises en œuvre. C'est en particulier le cas pour les règles relatives à l'utilisation du sol et à la construction.

Ce dilemme a plusieurs raisons. Dans certains pays, le cadre réglementaire a clairement des lacunes. Par exemple, les codes de construction peuvent être facultatifs, ou obligatoires uniquement pour certains types de construction ou dans les grandes villes.

Même quand des codes contraignants existent, ils sont souvent ignorés, tant par les autorités que par les constructeurs. Le manque de ressources mentionné plus haut explique dans une certaine mesure ce problème d'application, mais il semblerait que ce soit un domaine où le mieux est souvent devenu l'ennemi du bien. De nombreux pays/localités ont adopté des codes de construction (parfois hérités d'anciennes puissances coloniales ou importés de l'étranger) extrêmement complexes, prévoyant des matériaux et/ou des pratiques de construction qu'une grande partie de la population est loin de pouvoir se permettre (Johnson, 2011). Tandis que les experts internationaux soutiennent qu'il est souvent possible de construire des bâtiments sûrs sans trop de dépenses supplémentaires, les constructeurs (en particulier les familles défavorisées qui construisent leur propre logement) ne connaissent souvent pas les méthodes les plus sûres et pensent qu'ils n'ont pas les moyens de se procurer les matériaux nécessaires.

De plus, les procédures d'octroi de permis sont souvent obscures, coûteuses et longues. Les tentatives de faire assumer ces coûts et ces charges supplémentaires suscitent souvent des oppositions, notamment des différends juridiques (et sont susceptibles de céder à la corruption). En conséquence, dans certains pays, une immense part (parfois jusqu'à 80%) des constructions n'est pas conforme aux codes en vigueur.

Des problèmes semblables touchent la réglementation de l'utilisation du sol dans de nombreux pays, en particulier dans les bidonvilles ou dans les zones agricoles défavorisées situées dans des zones inondables. Là, les pauvres n'ont pas d'autre option que de vivre dans des zones exposées à des risques de catastrophe considérables (inondations, incendies ou glissements de terrain, entre autres) pour avoir accès à une source de revenus. Vivant parfois sur des terres qui ne leur appartiennent pas, ces communautés n'ont généralement pas droit aux aides publiques aux infrastructures ou aux services (Johnson, 2011 ; SIPC, 2011). L'application rigoureuse de règles strictes de gestion du sol et de codes de construction peut entraîner des expulsions massives qui enlèvent aux familles pauvres leur seul moyen de subsistance, et peut parfois simplement les pousser à déménager vers des zones tout autant, voire plus dangereuses.

g. Manque de responsabilité

Un dernier problème, également lié à plusieurs de ceux présentés ci-dessus, est l'obligation de rendre des comptes lorsqu'il s'agit de communiquer des résultats au niveau communautaire en matière de réduction des risques liés aux catastrophes. Comme la participation de plusieurs ministères et échelons du gouvernement est nécessaire, il est parfois difficile d'identifier le responsable des échecs. Par ailleurs, le manque d'informations claires et structurées sur les fonds et les exigences de financement pour les diverses activités de réduction des risques liés aux catastrophes empêche d'avoir une vision claire de l'avancée des progrès. Il manque souvent des systèmes qui définissent clairement qui doit agir. Quand tout s'effondre, personne n'est clairement responsable.

4. Comment une législation plus contraignante peut produire un impact

Comment les lois peuvent-elles contribuer à résoudre ces problèmes ? Cette section présente quelques exemples d'États qui se sont récemment attaqués dans leur législation à un ou plusieurs des problèmes liés spécifiquement au droit et à la réduction des risques à l'échelon communautaire mentionnés ci-dessus⁴.

a. Informations et éducation sur la réduction des risques liés aux catastrophes pour la communauté

Plusieurs pays ont commencé à inclure dans leur législation des obligations en matière d'information et d'éducation de leurs citoyens sur les risques liés aux catastrophes. Par exemple, en Algérie, la loi de 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable garantit aux citoyens un droit à l'information sur la réduction des risques liés aux catastrophes, notamment les risques et les vulnérabilités sur leur lieu de résidence ou de travail, les mesures en place pour prévenir les risques majeurs en ces endroits et les mesures prises pour gérer les catastrophes. De même, en Serbie, la loi de 2009 relative aux situations d'urgence et à la protection civile établit pour le public le droit d'être averti des risques de catastrophe, et la loi de 2005 d'El Salvador sur la protection civile, et sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets prévoit que toutes les personnes vivant dans le pays ont le droit de recevoir des informations sur l'arrivée, imminente ou non, d'une catastrophe et que la direction générale, les commissions du système, et toutes les autorités publiques de sécurité ont l'obligation de fournir ces informations si elles sont en leur possession.

Cette tendance commence aussi à s'étendre aux obligations en matière d'éducation publique. Par exemple, en Albanie, un projet de législation sur la protection civile inclurait de nouvelles dispositions exigeant que l'enseignement et le programme des écoles primaires et secondaires et de l'université comprennent des informations sur les risques de catastrophe. En République dominicaine, on a déjà constaté que le secteur de l'éducation joue un rôle important en matière de réduction des risques liés aux catastrophes, et qu'il bénéficie d'un degré élevé de participation et d'engagement de la communauté. Ces efforts sont soutenus par des formules spécifiques dans la loi générale sur l'éducation (loi n° 66-97), qui porte sur le rôle de l'État dans la fourniture et la promotion d'informations et de formations sur les risques liés aux catastrophes et leur réduction, et dans la promotion des valeurs qui permettent de préserver et de protéger l'environnement. Cette loi reconnaît en outre le rôle des centres éducatifs dans la promotion de l'organisation de la communauté pour favoriser les changements positifs dans la société. Sur cette base, la gestion des risques liés aux catastrophes est incluse en tant qu'objectif stratégique et transversal du deuxième plan éducatif sur dix ans (2008-2018), qui prévoit de garantir que les écoles soient protégées contre les catastrophes naturelles, que l'enseignement intègre la sensibilisation aux dangers et la réduction des risques, et que les écoles soient renforcées pour servir de centres de réduction des risques liés aux catastrophes à base communautaire.

En Afrique du Sud, la loi nationale relative à la gestion des catastrophes requiert que les comités de gestion des catastrophes favorisent l'éducation et la formation sur la réduction des risques liés aux catastrophes, notamment dans les écoles, et des signes montrent que l'éducation à l'échelon local s'améliore, bien que toutes les municipalités ne soient pas au même niveau. De plus, les parties prenantes nationales ont attribué certains des succès de l'Afrique du Sud dans les récentes campagnes de sensibilisation aux catastrophes aux obligations fermes définies dans cette loi.

⁴ Cette section porte principalement sur les lois nationales, bien que les arrêtés et les règlements municipaux soient évidemment aussi très importants. D'autres recherches comparées sur ces lois locales seraient certainement utiles (voir, en général, SIPC et PNUD, 2010).

b. Participation de la communauté à la réduction des risques liés aux catastrophes

La participation de la communauté commence elle aussi à trouver sa place dans plusieurs lois relatives à la gestion des catastrophes. Par exemple, en Zambie, la loi de 2010 relative à la gestion des catastrophes prévoit la création de comités « satellites » de gestion des catastrophes qui couvrent un ou plusieurs villages. Ces comités seraient élus à l'échelon local, mais il est précisé que leurs membres devraient inclure un représentant d'une autorité traditionnelle, au moins trois habitants locaux formés à la gestion des catastrophes, un représentant d'une organisation communautaire de la région, deux femmes et deux hommes de la région, et au moins un jeune, un commerçant ou un fermier, ainsi qu'un représentant local d'une ONG. De même, en France, la loi de 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages rend obligatoire la création de commissions départementales des risques naturels majeurs, comprenant des élus locaux, des professionnels et des universitaires spécialisés dans la gestion des catastrophes, des représentants de divers groupes professionnels du secteur privé et groupes communautaires, notamment des « associations de victimes », et des personnalités des médias.

En République dominicaine, la loi de 2002 relative à la gestion des risques comprenait des exigences semblables. Des représentants de la communauté et des organisations de la société civile ont par conséquent été encouragés à participer aux organes de prise de décisions et de mise en œuvre, du conseil national de prévention et d'atténuation des effets de catastrophes et d'intervention aux comités municipaux menant des activités de sensibilisation communautaire afin que, en fin de compte, la voix des communautés se fasse entendre dans le système national de gestion des catastrophes. Selon Gustavo Lara, directeur général de la Croix-Rouge dominicaine, les communautés ne sont plus des acteurs passifs qui attendent que l'assistance arrive. Elles prennent en effet des mesures de réduction des risques. Elles sont prêtes à intervenir et peuvent réagir avant que les équipes extérieures n'arrivent. La participation des communautés est cruciale pour réduire les pertes.

Au Cambodge, la déforestation constitue un problème environnemental majeur ainsi qu'un facteur de risque de catastrophe croissant. En 2007, un sous-décret a été adopté, autorisant les communautés à prendre directement en mains la gestion des « forêts communautaires » conformément à des accords conclus avec l'administration des forêts, qui leur permettent d'exploiter une forêt de manière durable mais les chargent aussi de surveiller l'usage qu'en font les acteurs extérieurs. Ce sous-décret cherche à obtenir le plein engagement de la communauté à l'égard des projets en exigeant la constitution d'un comité municipal des forêts, dont les membres sont élus lors d'une réunion publique à laquelle participent au moins les deux tiers de la communauté. Un rapport sur la façon dont la loi fonctionnait dans une communauté a relevé que des volontaires surveillent désormais les feux de forêt depuis une tour de guet. Les familles qui nettoient la forêt vendent les champignons qui y poussent et ramassent les feuilles pour les utiliser comme combustible. C'est cette jeune forêt qu'une compagnie d'exploitation forestière voulait détruire. Elle pensait que ce serait facile parce qu'elle avait de l'argent, mais elle n'avait pas tenu compte de la communauté locale, qui sait ce qu'elle doit à la forêt (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, (GIEC 2007).

Bien qu'ils ne soient pas propres à la réduction des risques liés aux catastrophes, les systèmes flexibles d'établissement formel d'organisations à base communautaire peuvent jouer un rôle important pour promouvoir la réduction des risques dans les communautés. Par exemple, au Népal, la durée de vie de programmes communautaires de réduction des risques a été considérablement prolongée grâce aux capacités des membres participants, qui ont pu mettre en place ces entités juridiques, qui continuent de gérer un fonds

communautaire de secours renouvelable et qui peuvent ensuite avoir droit à des fonds du gouvernement pour de futurs projets. Cette inscription officielle est encouragée dans les projets de réduction des risques à base communautaire, en particulier par la Croix-Rouge du Népal et ses partenaires, car elle permet de structurer les comités de réduction des risques liés aux catastrophes au moment du transfert, quand la partie externe se retire du projet.

c. Participation des Sociétés nationales et autres organisations communautaires

Conformément aux Statuts du Mouvement, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge bénéficient normalement d'une loi ou d'un décret spécifique définissant leur rôle ainsi que, parfois, les avantages juridiques nécessaires (comme les exonérations d'impôts), et affirmant leur capacité d'agir conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement. Cependant, comme ces lois fondamentales tendent à être très générales, plusieurs pays ont jugé utile d'intégrer en outre spécifiquement le rôle et les activités des Sociétés nationales – notamment à l'échelon communautaire – dans des instruments juridiques relatifs à la gestion des catastrophes.

Par exemple, au Bangladesh, le règlement intérieur de 1999 relatif aux catastrophes définit les devoirs et les responsabilités spécifiques d'un grand nombre d'organes gouvernementaux, notamment la radio et la télévision publiques, ainsi que d'autres acteurs, en matière d'alerte rapide. Surtout, le règlement appelle le Département de la météorologie du ministère de la Défense à émettre des messages d'alerte météo et à fournir ces informations à la fois aux ministères compétents et au Croissant-Rouge du Bangladesh, afin qu'ils les diffusent plus loin. Il attribue en outre au Croissant-Rouge du Bangladesh un rôle capital dans le programme national de préparation aux cyclones, qui comprend la gestion d'un centre général de commandement et la mise en place de mesures de diffusion des alertes par le biais de 33 000 volontaires villageois qui utiliseraient des mégaphones et des sirènes manuelles. Par ailleurs, la loi de Djibouti sur la création d'un cadre institutionnel pour la gestion des risques et des catastrophes (2006), la loi de la République dominicaine sur la gestion des risques (2002), la loi des Philippines relative à la gestion des catastrophes (2010) et la loi de la Colombie établissant et organisant le système national de prévention et d'intervention en cas de catastrophe (1998) exigent toutes qu'un représentant de la Société nationale soit inclus dans les comités de gestion des catastrophes aux échelons national et local.

D'autres lois requièrent la participation d'autres organisations de la société civile. Par exemple, à Madagascar, la loi de 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes prévoit des comités de gestion des catastrophes aux niveaux provincial, régional, local, et des districts, qui doivent comprendre des représentants des ONG et des organisations de la société civile compétentes. De même, au Nicaragua, la loi de 2000 établissant le système national de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et d'intervention en cas de catastrophe appelle les maires à intégrer des représentants d'ONG, du secteur privé et de la communauté dans les conseils municipaux de gestion des catastrophes.

d. Ressources financières à l'échelon communautaire

Certaines lois nationales commencent aussi à exiger d'inscrire au budget les activités de réduction des risques liés aux catastrophes. Par exemple, en Inde, la loi de 2005 requiert que chaque ministère et département national inscrive au budget la gestion des catastrophes. Au Costa Rica, la loi de 2006 relative aux situations d'urgence et à la réduction des risques demande aussi que chaque institution publique consacre une ligne spécifique de son budget à la réduction des risques liés aux catastrophes. Au Paraguay, la loi de 2006

établissant le secrétariat d'urgence nationale crée un « fonds national d'urgence » qui, en dépit de son nom, doit consacrer 50% de ses dépenses aux mesures d'atténuation et de prévention.

Comme nous l'avons mentionné, il ne suffit pas de prévoir une ligne dans le budget national pour que des activités soient effectivement menées à l'échelon local. Cependant, aux Philippines, la nouvelle loi relative à la gestion des catastrophes exige spécifiquement que les gouvernements locaux consacrent 5% de leurs revenus à l'atténuation des effets de catastrophes et à l'intervention – dont 70% pour les mesures d'atténuation et de préparation et 30% réservés en cas d'intervention d'urgence. C'est un changement par rapport aux règles précédentes, qui n'avaient créé que des « fonds de secours » à utiliser en cas d'urgence, uniquement après une catastrophe. Surtout, la législation prévoit aussi les moyens d'alimenter ce fonds – notamment les impôts locaux et des contributions du gouvernement national. C'est sans doute en s'appuyant sur cette expérience que les États participant à la quatrième Conférence ministérielle asiatique sur la réduction des risques de catastrophe, en octobre 2010, se sont engagés à demander que 5% des budgets des gouvernements locaux soient alloués à des activités de gestion des risques de catastrophe accroissant la résilience face au changement climatique, aux niveaux des autorités locales et des communautés (*Incheon Roadmap*, 2010).

Un autre exemple récent qu'il convient de relever vient des États-Unis, qui ont adopté en 2000 la loi relative à l'atténuation des effets de catastrophes, qui établit un programme de soutien financier pour l'atténuation des risques (*Hazard Mitigation Grant Program*). Ce programme fournit une aide financière aux différents États, aux territoires, aux gouvernements locaux ou tribaux et aux ONG pour les activités et les plans de réduction des risques. Il ne fournit pas seulement des fonds directs pour les activités de réduction des risques, mais comprend également des mesures incitatives visant à encourager les investissements continus à l'échelon local ou des États en incluant, parmi les critères de sélection des demandes, le degré d'engagement du gouvernement local ou de l'État à favoriser un soutien suivi (hors soutien fédéral), pour que les mesures d'atténuation des risques mises en œuvre bénéficient d'une assistance technique et financière.

La loi sud-africaine relative aux catastrophes comprend un autre type de mesure incitative/sanction : une disposition qui permet au gouvernement national de limiter la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'assistance au relèvement après une catastrophe à un gouvernement local qui a négligé d'investir dans les activités de réduction des risques. Le but est d'éviter le problème éthique qui se présente souvent lorsque les localités se rendent compte qu'elles n'ont pas besoin de dépenser pour la prévention si elles ont des chances d'être « sorties d'affaire » après une catastrophe. Cependant, il faut reconnaître que certaines parties prenantes – notamment des représentants nationaux interviewés dans le cadre de notre étude de cas – ont exprimé un certain malaise, ne sachant pas s'il est défendable d'imposer ce type de pression en cas de catastrophe de grande ampleur générant des besoins substantiels.

e. Mise en œuvre de codes de construction et de règles sur l'utilisation des sols

Comme cela a été évoqué, un des défauts courants de l'application de codes de construction est le problème des exigences trop complexes ou trop coûteuses. Une approche intéressante nous vient du Népal. Il y a dix ans, le gouvernement a élaboré les « règles générales obligatoires » (*Mandatory Rules of Thumb*, MRT) pour les constructions réalisées sans ingénieurs. Comme plus de 90% des bâtiments sont construits par leur propriétaire et/ou sans ingénieur, il a été admis que quelques orientations valaient mieux que rien (car le règlement en vigueur au Népal en matière de constructions ne couvre pas les bâtiments à un seul étage et on ne sait pas si son code de construction distinct est contraignant pour les

municipalités). Les MRT sont un ensemble de lignes directrices simplifiées qui, malgré leur nom, ne sont pas juridiquement contraignantes. Il s'agit plutôt de normes facultatives élaborées pour que les constructeurs/propriétaires de petits bâtiments obtiennent un minimum de sécurité. Même si l'idéal serait probablement de disposer de normes contraignantes simples, les MRT constituent un bon exemple de solution provisoire.

Un autre dilemme déjà mentionné est la situation des établissements illégaux dans les bidonvilles, où les habitants vivent dans une situation dangereuse, essentiellement parce que leur situation financière ne leur laisse pas d'autre choix. Le Brésil a tenté de résoudre cette situation par une politique nationale novatrice sur les zones urbaines. En 2001, il a adopté le Statut de la ville (loi 10257/2001), qui demande de définir des « zones spéciales d'intérêt social » dans les lois ou les plans municipaux. Dans ces zones, les maisons construites en violation des codes de construction et d'utilisation des sols doivent être progressivement « légalisées », par exemple en faisant en sorte qu'elles aient droit à des fonds de l'État fédéral (qui leur étaient auparavant refusés) pour des projets visant à améliorer leur sécurité (notamment des projets d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qui ne sont pas seulement capitaux pour des raisons de santé publique, mais peuvent aussi réduire les risques d'érosion du sol et de glissement de terrain auxquels les systèmes d'égouts à ciel ouvert peuvent contribuer). Selon le Statut et les politiques associées, les expulsions doivent être envisagées en dernier recours, en donnant la préférence à d'autres mesures d'atténuation des risques. Si les communautés doivent être déplacées pour des raisons de sécurité, les frais sont pris en charge et les autorités doivent s'efforcer de faire en sorte qu'elles restent à proximité de leur première maison, afin de ne pas nuire aux liens familiaux ou sociaux ou à l'accès aux services ou aux emplois.

Dans le même ordre d'idées, à Bogota, Colombie, les décrets municipaux 619 de 2000 et 296 de 2003 définissent des procédures pour l'analyse des risques et des dangers de catastrophe dans divers quartiers de la ville et permettent aux autorités de délimiter certaines zones très dangereuses en vue d'une intervention, notamment, en dernier recours, la réinstallation de la population (voir EMI, 2005). Une étude doit être effectuée avant de décider de contraindre les communautés à déménager, afin de déterminer la situation sociale, économique et juridique des familles potentiellement touchées et l'impact qu'un tel déplacement pourrait avoir sur elles. Des programmes détaillés d'information ainsi que des mesures d'incitation et de soutien sont exigés afin d'obtenir la participation volontaire et digne des communautés et de garantir d'autres foyers sûrs et légaux.

f. Cartographie des risques

Certains pays ont établi clairement dans leur législation qu'il est obligatoire d'effectuer une cartographie des risques locaux. Par exemple, en Ontario, Canada, la Loi de 2003 sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence exige que toutes les municipalités définissent et classent les risques pour la sécurité de la communauté. En 2008, les 444 gouvernements locaux de l'Ontario avaient honoré cette obligation (SIPC et PNUD, 2010). De même, au Royaume-Uni, la loi de 2010 relative à la gestion de l'eau et des inondations établit que les autorités locales doivent évaluer les risques d'inondation et élaborer des stratégies de réduction des risques à l'échelon local, conformément à une stratégie nationale. En Algérie, la loi de 2004 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable, demande l'élaboration de plans détaillés pour une vaste gamme de types de dangers, allant des tremblements de terre et des inondations à la pollution et aux déplacements massifs de population. Pour chaque plan, la loi définit le type de données sur les risques qu'il conviendrait de recueillir. D'autre part, il faut reconnaître que, dans d'autres pays, les gouvernements locaux ont parfois ignoré les obligations claires définies dans la législation nationale au sujet de la cartographie des risques locaux (SIPC et PNUD, 2010).

En tant qu'État fédéral, les États-Unis ont adopté une approche plus indirecte dans leur loi de 2000 relative à l'atténuation des effets de catastrophes afin d'encourager la cartographie des risques à l'échelon local. La loi a amendé la loi nationale de gestion des catastrophes pour établir que, afin de bénéficier d'une augmentation de la part des fonds fédéraux destinée aux mesures d'atténuation des risques, un État ou un gouvernement local ou tribal doit élaborer et soumettre à l'approbation du président un plan d'atténuation des risques qui décrit les processus visant à définir les dangers naturels, les risques et les vulnérabilités de la zone sous sa juridiction.

Certains gouvernements ont aussi directement cité dans leurs instruments juridiques les démarches communautaires de la cartographie des risques et des vulnérabilités. Par exemple, au Viet Nam, le vice-premier ministre a rendu une décision en 2009, approuvant le programme de sensibilisation des communautés et de gestion communautaire des risques de catastrophe naturelle. Le programme demande, entre autres, d'établir des cartes des catastrophes naturelles et de la vulnérabilité de chaque communauté (les cartes seront élaborées par les communautés elles-mêmes, sur la base des orientations d'équipes spéciales responsables de la gestion communautaire des catastrophes naturelles). De même, en Afrique du Sud, la loi relative à la gestion des catastrophes et le cadre de référence sur la gestion des catastrophes appellent à recourir au savoir autochtone, notamment en incluant les connaissances et les contributions locales des chefs traditionnels dans toutes les activités permettant d'établir des communautés informées, vigilantes et autonomes.

g. Accroître la responsabilité

Il est probable que la mesure la plus évidente pour améliorer la responsabilité vis-à-vis de la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire est de définir clairement les rôles et les responsabilités dans une loi. Comme cela a été étudié dans les sections précédentes, certains États l'ont fait dans leurs lois nationales, ainsi que dans des lois provinciales ou municipales. D'autres, cependant, doivent encore clarifier ce point.

Certains États ont aussi mis sur pied des mécanismes de surveillance. Par exemple, le Pakistan et l'Afrique du Sud exigent tous les deux que les autorités juridiques nationales et sous-nationales produisent des rapports annuels pour leurs organes législatifs respectifs, tandis qu'aux Philippines, la loi de 2010 prévoit un comité parlementaire de surveillance spécifique pour contrôler le respect des dispositions.

De plus, des États ont spécifiquement prévu dans leurs lois un « droit individuel à la protection » contre les catastrophes, notamment la Bolivie, le Honduras, l'Indonésie, le Kosovo, les Philippines, la Serbie et la Slovénie (Fisher, 2010). Bien que toutes les juridictions qui ont défini ce droit n'énoncent pas clairement quelles sanctions sont imposées en cas de violation, la loi indonésienne prévoit une amende ou une peine de prison potentielle en cas de négligence entraînant une catastrophe. De même, en Colombie, des sanctions pénales peuvent dorénavant être prononcées contre les maires qui n'honorent pas leurs responsabilités en matière de réduction des risques liés aux catastrophes (Scott et Tarazona, 2011), et une législation semblable est envisagée au Brésil. Il est important, cependant, de se montrer prudent dans l'application du droit pénal à ces situations, au vu de la tendance politique à chercher un coupable.

5. Rôle des Sociétés nationales à l'appui des États au sujet du droit applicable à la réduction des risques liés aux catastrophes

Comme le montre la discussion ci-dessus, les États reconnaissent de plus en plus qu'ils doivent s'efforcer de systématiser et d'améliorer leur approche de la réduction des risques liés aux catastrophes, et la législation est un des principaux outils leur permettant d'y parvenir. Cependant, il reste beaucoup à faire, en particulier pour garantir des résultats à l'échelon communautaire. Bien qu'il incombe en fin de compte aux gouvernements d'élaborer une législation, les Sociétés nationales, étant donné leur mission humanitaire, sont très préoccupées par les conséquences des risques liés aux catastrophes et, dans nos consultations, nombre d'entre elles ont exprimé leur intention d'aider leurs pouvoirs publics à trouver des solutions optimales, législatives ou autres. En fait, un nombre considérable d'entre elles le font déjà.

Les Sociétés nationales peuvent apporter leur expérience unique du travail qu'elles accomplissent sur le terrain par l'intermédiaire de leurs volontaires pour renforcer la résilience des communautés. De plus, en tant que membres d'un Mouvement mondial, et avec le soutien de la Fédération internationale, elles ont la possibilité de rassembler et d'échanger facilement des données sur leur expérience des meilleures pratiques du monde entier. Elles jouent depuis longtemps un rôle clé, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en émettant des avis destinés à leurs pouvoirs publics sur des questions de droit international humanitaire. Plus récemment, nombre d'entre elles ont étendu ces activités au domaine des règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL) (autrement dit aux questions relatives à la facilitation et à la réglementation des actions internationales en cas de catastrophe). Par conséquent, un rôle important pour les Sociétés nationales consiste à donner des avis et un soutien à leur gouvernement pour l'aider à renforcer la législation de façon à apprendre aux communautés à se prendre en charge, et à produire des résultats à l'échelon communautaire.

De plus, les résultats préliminaires des recherches demandées par la Fédération internationale indiquent qu'il est essentiel, pour qu'une communauté soit résiliente, qu'elle connaisse les lois applicables, notamment celles relatives aux codes de construction et à l'utilisation des sols, ainsi que les droits et les responsabilités qui en découlent (Fédération internationale, à paraître). Bien trop souvent, ces informations ne sont pas facilement accessibles à l'échelon communautaire. Cependant, un certain nombre de Sociétés nationales diffusent déjà activement ce type d'informations dans le cadre de leurs programmes éducatifs. C'est un autre moyen pour les Sociétés nationales de soutenir leur gouvernement dans le domaine de la législation relative à la réduction des risques liés aux catastrophes.

Enfin, comme nous l'avons vu, plusieurs États ont reconnu que les Sociétés nationales peuvent être utiles pour élaborer des plans et des programmes relatifs à la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire et ont donc demandé qu'elles soient représentées dans les organes officiels de prise de décisions. D'autres, comme le Bangladesh, ont en outre précisément décrit le rôle des Sociétés nationales dans les activités relatives à l'alerte rapide à l'échelon communautaire. Ainsi, dans de nombreux États, les Sociétés nationales contribuent directement à aider les gouvernements à atteindre les objectifs fixés dans leur législation.

6. Conclusion et recommandations

Bien que des progrès sensibles aient été accomplis depuis que la XXVIII^e Conférence internationale s'est pour la première fois penchée sur cette question, il est toujours urgent d'améliorer nos activités collectives en matière de réduction des risques liés aux catastrophes. Des lacunes particulières et préoccupantes ont été relevées, à la fois dans les observations des Sociétés nationales et par des recherches externes, dans le suivi des engagements du Cadre d'action de Hyogo à l'échelon communautaire. La législation peut et devrait contribuer à combler ces lacunes.

Il est donc recommandé que les Sociétés nationales et les États envisagent de collaborer pour :

- analyser leurs cadres législatifs en vigueur afin d'évaluer leur efficacité pour promouvoir les activités de réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire et pour renforcer la participation de la communauté ;
- diffuser des informations à l'échelon communautaire sur les lois en vigueur applicables à la réduction des risques liés aux catastrophes, et sur les droits et les responsabilités qui en découlent ;
- trouver des moyens de promouvoir une meilleure application des règlements en vigueur, notamment des codes de construction et des règlements relatifs à l'utilisation du sol, sans nuire inutilement aux moyens de subsistance ou aux droits.

La Fédération internationale serait en outre heureuse d'offrir son soutien aux Sociétés nationales pour toute activité dans ce domaine et pour créer des réseaux supplémentaires avec des partenaires internationaux potentiels parmi les organismes des Nations Unies, la communauté des ONG et les institutions universitaires, afin d'étendre la base mondiale des connaissances sur le droit et la réduction des risques liés aux catastrophes à l'échelon communautaire.

Lois citées

Afrique du Sud, loi relative à la gestion des catastrophes (2002)

Algérie, loi n° 04-20 relative à la prévention des risques majeurs et à la gestion des catastrophes dans le cadre du développement durable (2004)

Bolivie, loi relative à la réduction des risques et à l'intervention en cas de catastrophe (2000)

Cambodge, sous-décret relatif à la gestion communautaire des forêts (2007)

Colombie, loi n° 46 établissant et organisant le système national de prévention et d'intervention en cas de catastrophe, prévu par le décret-loi 919 (1989)

Costa Rica, loi nationale n° 8488 relative aux situations d'urgence et à la réduction des risques (2006)

Djibouti, décret n°2006-0192/PR/MID sur la création d'un cadre institutionnel pour la gestion des risques et des catastrophes (2006)

Équateur, loi sur la protection civile, et sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (2006)

El Salvador, loi sur la protection civile, et sur la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets (2005)

États-Unis, loi relative à l'atténuation des effets de catastrophes (2000)

France, Loi relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages (2003)

Honduras, loi sur le système national de gestion des catastrophes (2010)

Inde, loi relative à la gestion des catastrophes (2005)

Indonésie, loi relative à la gestion des catastrophes (2007)

Madagascar, décret n° : 2005 – 866 fixant les modalités d'application de la loi n° 2003 - 010 du 5 septembre 2003 relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes (2005)

Nicaragua, loi établissant le système national de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et d'intervention en cas de catastrophe (2000)

Philippines, loi relative à la gestion et à la réduction des risques de catastrophe (2010)

République dominicaine, loi n° 147-02 relative à la gestion des risques (2002)

Royaume-Uni, loi relative à la gestion de l'eau et des inondations (2010)

Serbie, loi relative aux situations d'urgence et à la protection civile (2009)

Slovénie, loi relative à la protection contre les catastrophes naturelles ou autres (2006)

Viet Nam, décision n° 1002/QD-TTg approuvant le programme de sensibilisation des communautés et de gestion communautaire des risques de catastrophe naturelle (2009)

Zambie, loi n° 13 relative à la gestion des catastrophes (2010)

Bibliographie

CRED, EM-DAT Database, Université de Louvain (consultée en 2011)

Croix-Rouge allemande, *Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief: Country Report: Germany* (2010)

Croix-Rouge autrichienne, *Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief -- Country Report: Austria* (2010)

Fédération internationale, *Community Based Disaster Risk Reduction Study: Characteristics of a Safe and Resilient Community* (à paraître)

Fédération internationale, *Legal Preparedness for International Disaster Response in Australia: Laws, Policies, Planning and Practices* (2010)

Fédération internationale, *Legal Preparedness for International Disaster Response in Australia* (2010)

Fédération internationale, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Albania* (à paraître)

Fédération internationale, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in the Dominican Republic* (à paraître)

Fédération internationale, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Brazil* (à paraître)

Fédération internationale, *Analysis of Legislation Related to Disaster Risk Reduction in Nepal* (2011)

Fédération internationale, *Hyogo Framework for Action: Red Cross Red Crescent Mid Term Review* (2010)

Fédération internationale, *Disaster: How the Red Cross Red Crescent Reduces Risk* (2009)

Fédération internationale, *Disasters in the Americas: The Case for Legal Preparedness* (2011)

Fédération internationale, *Desk Review on Trends in the Promotion of Community-Based Disaster Risk Reduction through Legislation* (2010)

Fédération internationale, *How Prepared are We?: The Well-Prepared National Society: Phase II of Global Self-Assessment, 2005-2008* (2009)

Fisher, David, « Legal Implementation of Human Rights Obligations to Prevent Displacement Due to Natural Disasters », in *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges* (2010)

GNDR, *'Clouds but Little Rain': Views from the Frontline: A Local Perspective of Progress Towards Implementation of the Hyogo Framework for Action* (2009)

GNDR, *'If we do not join hands': Views from the frontline* (2011)

Interworks, *Model for a National Disaster Management Structure, Preparedness, Plan and Supporting Legislation* (1998)

IPCC Working Group on Climate Change and Development, *Up in Smoke?: Asia and the Pacific* (2007)

Johnson, Cassidy, *Creating an Enabling Environment for Reducing Disaster Risk: Recent Experience of Regulatory Frameworks for Land, Planning and Building in Low and Middle-Income Countries: Background Paper for the ISDR Global Assessment Review* (2011)

Llosa, Sylvie et Zodrow, Irina, *Disaster Risk Reduction Legislation as a Basis for Effective Adaptation: Background Paper for the ISDR Global Assessment Review* (2011)

Pelling, Mark et Holloway, Ailsa, *Legislating for Mainstreaming Disaster Risk Reduction* (2006)

PNUD, *La réduction des risques de catastrophe : un défi pour le développement* (2005)

PNUD, *A Global Review: UNDP Support to Institutional and Legislative Systems for Disaster Risk Management* (2007)

Scott, Zoe et Tarazona, Marcela, *Study on Disaster Risk Reduction, Decentralization and Political Economy: Background Paper for the ISDR Global Assessment Review* (2011).

SIPC, *Third Global Assessment Report* (2011)

SIPC, *Examen à mi-parcours du Cadre d'action de Hyogo* (2010-2011)

SIPC et PNUD, *Local Governments and Disaster Risk Reduction* (2010)

Williams, Gareth, *The Political Economy of Disaster Risk Reduction, Background Paper for the ISDR Global Assessment Review* (2011)