



De meilleures lois, des communautés plus sûres ?

Thèmes émergents sur le rôle de la législation dans l'amélioration de la réduction des risques de catastrophes

Mai 2013

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est le plus vaste réseau humanitaire de volontaires au monde, qui atteint 150 millions de personnes chaque année par le biais de ses 187 Sociétés nationales. Ensemble, nous œuvrons avant, pendant et après les catastrophes et les urgences sanitaires pour répondre aux besoins et améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables. Nous agissons de façon impartiale, sans distinction fondée sur la nationalité, la race, le sexe, les croyances religieuses, la classe ou les opinions politiques.

Guidés par la *Stratégie 2020* – notre plan d'action collectif pour faire face aux défis humanitaires majeurs de la décennie – nous sommes déterminés à «sauver des vies et changer les mentalités».

Nous tenons notre force de notre réseau de volontaires, du savoir-faire acquis dans les communautés, de notre indépendance et de notre neutralité. Nous nous employons à améliorer les normes humanitaires, en tant que partenaires du développement et en intervenant en cas de catastrophe. Nous persuadons les décideurs d'agir en toutes circonstances dans l'intérêt des personnes vulnérables. Ce faisant, nous rendons les communautés saines et sûres, réduisons les vulnérabilités, renforçons la résilience et encourageons une culture de paix dans le monde entier.

© Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2013

Toutes les parties de cette publication peuvent être citées, copiées, traduites dans d'autres langues avec accord préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et à condition de citer clairement le nom de la présente publication. Toute demande de reproduction doit être adressée directement au secrétariat de la Fédération internationale à l'adresse courriel suivante: secretariat@ifrc.org.

Photo de couverture : réunion au sein de la communauté, Brickaville, Madagascar. Karen Da Costa, 2012.

Case postale 303
CH-1211 Genève 19
Suisse
Téléphone: +41 22 730 42 22
Télécopie: +41 22 733 03 95
Courriel: secretariat@ifrc.org
Site Internet: www.ifrc.org

De meilleures lois, des communautés plus sûres?
1257200 10/2013 F

Suivez-nous:



Table des matières

.....

De meilleures lois, des communautés plus sûres ?	4
Thèmes émergents sur le lien entre législation et RRC	6
A. Bien que de nombreuses nouvelles lois et politiques aient été adoptées à ce jour, les réformes juridiques qui en découlent semblent être moins complètes qu'on pourrait le penser	7
B. La législation nationale sur la gestion des risques de catastrophes est un élément crucial dans la réduction des risques de catastrophes	9
C. La législation sur la sécurité dans des secteurs qui n'appartiennent pas à la gestion des risques de catastrophes est cruciale pour une réduction durable des risques sous-jacents	10
D. Des partenariats entre la municipalité et les communautés sont nécessaires pour une bonne mise en application des normes de sécurité à l'échelle locale	13
Notes sur l'étude de cas nationale – Ethiopie, un système en évolution	14
Notes sur l'étude de cas nationale – Le Vietnam fait le prochain pas	16
Publications du projet FICR-PNUD sur les cadres juridiques permettant de soutenir la RRC	18

De meilleures lois, des communautés plus sûres ?

Thèmes émergents sur le rôle de la législation dans l'amélioration de la réduction des risques de catastrophes

De meilleures lois, des communautés plus sûres ?

Il est désormais établi que nos propres actions – en tant qu'individu, communautés et nations – peuvent faire toute la différence entre événement naturel et catastrophe naturelle. Nous ne pourrions pas empêcher la terre de trembler et nous n'arrêterons pas les tempêtes mais nos choix peuvent avoir un impact sur le nombre de victimes humaines et sur l'ampleur des dégâts matériels.

Il est également reconnu aux plus hauts niveaux que le cadre juridique est un outil essentiel dont disposent les gouvernements pour définir ces choix, à la fois pour eux-mêmes et pour les autres. Les États qui ont approuvé, en 2005, le *Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes* (CAH) ont d'ailleurs reconnu officiellement l'importance de cet outil. La première priorité du CAH est de « veiller 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 veiller à ce que la réduction des risques de catastrophes reste une priorité locale et nationale qui dispose d'une bonne stratégie de mise en œuvre », notamment

Cette famille de Auya Pinhi, Nicaragua, a construit sa maison sur pilotis pour éviter les dégâts liés aux fréquentes inondations.



à travers « d'un cadre de politique générale ainsi que de cadres législatif et institutionnel pour la réduction des risques de catastrophe ».

Néanmoins, certains experts et militants de la réduction des risques de catastrophes (RRC) ont exprimé leurs doutes voire leur déception au sujet de la voie législative. Ils estiment que les nombreuses lois et politiques élaborées pour la RRC n'ont pas apporté les changements attendus – particulièrement à l'échelle communautaire.

Certains craignent également que le temps, les efforts et les ressources politiques consacrées au développement de ce type de législation ne risquent de ralentir la mise en œuvre d'étapes plus concrètes.

La législation peut-elle amener plus de sécurité au sein des communautés ? Auquel cas, avons-nous les lois qu'il nous faut en place ? Quelle est la différence entre un cadre législatif efficace et un cadre législatif inefficace en termes de RRC ?

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ainsi que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) travaillent actuellement sur une étude globale qui cherche des réponses à ces questions et à d'autres questions y afférant. Cette étude a pour objectif d'identifier les meilleures pratiques de législation et de mise en œuvre de cette législation dans le domaine de la RRC, ainsi que les manques les plus communs et les questions qui demandent plus d'attention. Elle se basera sur des études sur documents des législations de 26 pays et des analyses plus complètes de la législation et de sa mise en œuvre dans 15 pays issus des différentes régions du monde.

La publication d'un rapport de synthèse faisant état des résultats détaillés est prévue pour octobre 2013. Ce rapport établit certains des résultats préliminaires que la Fédération internationale a relevés dans l'étude conjointe. Les commentaires et les réactions ayant trait à ces résultats préliminaires sont les bienvenus. Ils seront pris en considération dans l'élaboration de l'analyse des partenaires.

Familles dans le district de Boer, Managua, Nicaragua, squat dans des bâtiments dangereux détruits par le tremblement de terre de 1972.



Thèmes émergents sur le lien entre législation et RRC

.....

L'analyse préliminaire suivante est basée sur :

- 24 des 26 études sur documents en cours, décrivant les zones actuellement couvertes par la législation nationale ; et
- 9 des 15 études de cas nationales détaillées qui analysent les perceptions des parties prenantes dans les systèmes législatifs nationaux et leur mise en œuvre.

Ces études partent du postulat que le cadre réglementaire de la RRC est dispersé sur les catégories habituelles de réglementation sectorielle, telles que la réponse en cas d'urgence, la construction et le bâtiment, la gestion environnementale, la planification du développement, et le secteur plus récent de l'adaptation au changement climatique. En d'autres termes, la législation relative à la RRC est un ensemble de lois et de règles qui ne font pas toutes directement référence aux catastrophes. Par ailleurs, les études de cas nationales n'examinent pas seulement la législation nationale mais aussi les lois et le processus législatif local et provincial.

Les thèmes suivants ont émergé du travail réalisé jusqu'alors :

A. Bien que de nombreuses nouvelles lois et politiques aient été adoptées à ce jour, les réformes juridiques qui en découlent semblent être moins complètes qu'on pourrait le penser.

B. L'élaboration d'une nouvelle législation nationale sur la gestion des risques de catastrophes est un élément crucial de la sensibilisation à la RRC dans la mesure où il s'agit d'un processus public et où cela permet de définir le contenu de mandats institutionnels clairs et de mettre en œuvre la RRC.

C. La législation sur la sécurité dans des secteurs qui n'appartiennent pas à la gestion des risques de catastrophes est cruciale pour une réduction durable des risques sous-jacents (définie comme la priorité 4 du CAH) ; sa mise en œuvre demande par conséquent un soutien renforcé. Pour que la RRC fasse réellement partie d'une approche intégrée, ces lois sectorielles doivent également inclure un critère de RRC et être coordonnées aux systèmes de gestion des risques de catastrophes.

D. Des partenariats entre la municipalité et les communautés sont nécessaires pour une bonne mise en application des normes de sécurité à l'échelle locale. Les difficultés de mise en œuvre des réglementations de sécurité à l'échelle locale, ayant trait à l'aménagement du territoire ou au respect des normes de construction, constituent l'obstacle le plus courant à l'efficacité de ces normes.

A. Bien que de nombreuses nouvelles lois et politiques aient été adoptées à ce jour, les réformes juridiques qui en découlent semblent être moins complètes qu'on pourrait le penser

A quel point les priorités d'action du CAH ont-elles été intégrées à la législation nationale? Malgré de nombreuses discussions, la prise en considération d'un grand nombre de projets de loi et la formulation de quantité de politiques et de stratégies de RRC, les réformes législatives qui en découlent semblent être moins complètes qu'on aurait tendance à le penser.



En octobre 2012, l'Iraq a annoncé l'élaboration d'un projet de loi nationale sur la réduction des risques de catastrophes, avec le soutien du PNUD.

Un des défis dans les pays qui ont à ce jour fait l'objet d'études est l'intégration de la RRC dans les autres secteurs et la coordination entre ces secteurs et les systèmes de gestion des catastrophes. Les secteurs concernés sont, notamment, l'aménagement du territoire, la construction et le bâtiment, la gestion environnementale et l'adaptation au changement climatique.

Pour l'intégration de la RRC à la législation, il n'est pas question d'un simple « oui » ou « non », mais d'un continuum de degrés. Cependant, une catégorisation de la législation nationale, selon qu'elle va ou non dans le sens de la RRC est utile – même si cette catégorisation risque de ne pas tenir compte de certaines variations d'approche ou de ne pas prendre en considération l'efficacité de la mise en œuvre des lois ou des progrès réalisés à travers les politiques.

L'échantillon des cadres juridiques tirés des études sur documents, des études de cas nationales et des autres recherches juridiques peut être regroupé en quatre grandes catégories. Ces catégories sont basées sur les lois spécifiques de gestion des catastrophes et sur les lois sectorielles fondamentales dans le cadre général de lois qui vont dans le sens de la RRC.

Tableau: L'intégration de la RRC dans un échantillon de 30 cadres législatifs nationaux, en incluant certaines lois sous-nationales existant dans des structures fédérales

<p>1. Aucune législation spécifique sur les catastrophes naturelles:</p> <p>Il peut exister des politiques ou des stratégies sur les catastrophes ou des lois générales sur les urgences qui ne sont pas conçues pour répondre aux risques de catastrophes naturelle.</p>	<p>Angola Éthiopie</p>
<p>2. Législation centrée sur la réponse :</p> <p>Législation basée sur la réponse aux catastrophes naturelles, généralement limitée aux catastrophes naturelles soudaines ou spécifiques mais il peut également exister des politiques ou des stratégies sur la gestion plus large des catastrophes et/ou sur la RRC.</p>	<p>Albanie Italie Kazakhstan Népal Ukraine</p>
<p>3. Législation centrée sur la gestion des catastrophes :</p> <p>Législation de gestion des catastrophes qui inclut certains aspects de prévention, d'alerte précoce, d'atténuation des risques, de réponse et/ou de relèvement.</p>	<p>Autriche (échelle fédérale, Burgenland, Salzbourg, Tirol, et Vienne) Brésil Chine – République populaire de Chine (bien que Hong Kong ne dispose pas de législation de gestion des catastrophes) Guatemala Inde (échelle fédérale, États de Odisha, Punjab) Madagascar Nicaragua Nigéria États-Unis (échelle fédérale, États de Louisiane, Illinois) Vanuatu Vietnam</p>
<p>4. Législation centrée sur la réduction des risques de catastrophes :</p> <p>Législation centrée sur la réduction des risques de catastrophes notamment à travers une législation multirisques ou une législation spécifique de RRC. Dans ce cas, la réduction des risques fait partie intégrante du cadre juridique de gestion des catastrophes de l'échelle nationale jusqu'à l'échelle locale.</p>	<p>Algérie Australie (échelle fédérale, États de Victoria, Queensland) Colombie République dominicaine Equateur Indonésie Namibie Nouvelle Zélande Pérou Philippines Sainte Lucie Uruguay</p>

On pourrait envisager une cinquième catégorie de cadre juridique qui disposerait d'une intégration sectorielle, en plus de tous les éléments du système de gestion des risques de catastrophes. Cette catégorie demande une coordination horizontale entre les systèmes de gestion des risques de catastrophes et les autres législations sectorielles, ainsi qu'un aspect de RRC dans les législations sectorielles – qu'ils soient intitulés RRC ou non. Cette situation serait idéale mais la recherche n'a pas encore permis d'identifier un pays dont le cadre juridique parvienne, en pratique, à ce niveau d'intégration.

B. La législation nationale sur la gestion des risques de catastrophes est un élément crucial dans la réduction des risques de catastrophes

Bien que la loi soit souvent envisagée comme un ensemble d'interdictions, la nouvelle génération de lois nationales sur la gestion des risques de catastrophes constituera un pilier fondamental des efforts de RRC. Or, dans ce cas, le processus législatif est aussi important que le contenu même des lois.

- **Des consultations bien coordonnées peuvent être très bénéfiques, quel qu'en soit le résultat**

Le débat au sujet de ces nouvelles lois entre les parlementaires et les responsables gouvernementaux permet de faire un travail de sensibilisation sur la réduction des risques de catastrophes. Ce débat permet également de faire participer la société civile et les acteurs internationaux qui apportent leurs commentaires aux projets de lois, comme cela s'est fait en Indonésie et aux Philippines durant le processus d'élaboration de la législation, et comme c'est actuellement le cas au Vietnam et en Éthiopie (bien que dans ces deux cas il s'agisse plutôt d'une politique que d'une loi). Même si la promulgation de ce type de loi peut prendre du temps, il semble que le processus en soi soit très positif, tout du moins à l'échelle nationale. Le Népal, par exemple, a lancé de larges consultations sur le projet de loi sur la gestion des catastrophes durant les quatre dernières années, qui n'ont pas encore abouti sur une nouvelle législation. Néanmoins, cela a généré le débat et un niveau d'engagement très important de la part des différentes parties prenantes, ce qui a contribué au développement de stratégies et de plans nationaux sur la gestion des risques de catastrophes.

- **Les politiques et les législations renforcent les rôles et responsabilités de façon unique**

Il n'est pas toujours nécessaire dans tous les pays d'adopter une loi centrale sur les risques de catastrophes mais de nombreux pays se sont rendu compte qu'ils avaient besoin de nouveaux mécanismes de coordination et de nouveaux mandats institutionnels pour mettre en œuvre une stratégie nationale de RRC cohérente. La réforme législative est souvent considérée comme indispensable pour mettre en place des mandats et des responsabilités claires pour une RRC efficace. Le processus de refonte totale mené par l'Éthiopie sous le mandat général du Ministère de l'Agriculture est l'exemple de la forme que peut prendre la création d'une meilleure structure institutionnelle.

- **La législation nationale peut promouvoir la participation à l'échelle communautaire**

Les lois nationales peuvent établir des structures pour la mise en œuvre des priorités de RRC à l'échelle locale et communautaire. Il s'agit souvent de structures nouvelles qui créent des liens entre l'échelle communautaire et l'échelle nationale à travers la mise en œuvre des politiques de RRC. Elles peuvent, par exemple, lancer la création de comités nationaux, sous-nationaux et locaux qui incluent le gouvernement, la Société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres représentants de la société civile. La nouvelle loi de 2012 en Namibie sur la gestion des risques de catastrophes a créé des comités représentatifs qui se sont organisés jusqu'à l'échelle locale et qui sont les nouvelles structures créées



Les équipes de la Croix-Rouge après le tremblement de terre du Guatemala, en novembre 2012. Le Guatemala dispose de bonnes normes de construction mais qui ne sont pas juridiquement contraignantes.

par la mise en application de la loi. Le Vietnam a déjà une structure de comités mandatés jusqu'à l'échelle locale, établis pour veiller à la création des alertes précoces et pour lutter contre les risques de tempêtes et d'inondations. Ces comités pourront ensuite être intégrés à la loi à venir pour gérer un plus grand nombre de risques et pour jouer un rôle renforcé dans la réduction des risques.

C. La législation sur la sécurité dans des secteurs qui n'appartiennent pas à la gestion des risques de catastrophes est cruciale pour une réduction durable des risques sous-jacents

Le Statut des villes au Brésil vise à régulariser et à sécuriser les quartiers informels tels que la favela Rocinha à Rio de Janeiro.

La gestion des risques de catastrophes a tendance à se limiter à des mesures de court terme, même quand elle inclut la RRC en plus de la réponse et du relèvement. Elle se concentre également le plus souvent sur les risques les plus graves, qu'ils soient prévisibles ou non. Il s'agit là d'un aspect important de la réduction des risques. Néanmoins, des lois plus larges sur la sécurité humaine – sur la construction, les incendies, le zonage des terres et la gestion environnementale – jouent un rôle encore plus important dans la réduction des risques sous-jacents pour les populations les plus vulnérables. La coordination entre ces cadres réglementaires et les systèmes de gestion des risques de catastrophes est nécessaire pour parvenir à une réduction des risques sur le long terme.

- **On ne prend pas encore suffisamment la mesure de l'importance des lois sur l'aménagement du territoire dans la réduction des risques sous-jacents.**

Les lois sur l'aménagement du territoire sont un mécanisme essentiel pour les gouvernements qui pourront ainsi réduire les risques sous-jacents et éviter la création de nouveaux risques dus à l'homme. Les pressions exercées par les mouvements migratoires rapides dans les centres urbains montrent que l'aménagement du territoire est inadapté dans la plupart des villes. Il ne permet pas de garantir aux populations un accès aux infrastructures de base (eau et assainissement, services sociaux, routes et transports) et un lieu de vie qui ne soit pas soumis à des risques importants (instables, toxiques) ou qui ne soient pas à la merci des menaces saisonnières, telles que les inondations.

La création de quartiers informels et les défis liés à leur sécurisation apparaissent comme des sources majeures de risque dans de nombreux pays. Un des rares exemples positifs de gestion de ces difficultés à ce jour est le Statut des villes au Brésil, qui permet aux collectivités locales d'être mandatées pour régulariser progressivement les quartiers urbains informels. Cependant, les quartiers formels peuvent, eux aussi, être soumis à des risques élevés. Les habitations côtières pauvres à l'est de Madagascar, par exemple, sont soumis à des cyclones et à des inondations et n'ont pas accès à l'eau potable. Ils n'ont accès qu'à l'eau des fleuves qui peuvent être plus pollués durant les périodes d'inondation. Certaines des communautés de cette région font usage du droit coutumier et mettent en place des sanctions pour éviter la pollution due au rejet des déchets durant les périodes normales (la collecte des déchets ne faisant pas partie des services disponibles au sein de leur collectivité) mais cette mesure n'est pas contraignante pour les communautés avoisinantes et ne permet pas d'éviter les risques plus importants de pollution de l'eau liés aux inondations.



Benoit-Matthijs Carp / IFRRC

- **L'importance de la planification environnementale et des mesures d'adaptation au changement climatique n'est prise en compte que depuis peu. Rares sont les pays qui ont fait les liens nécessaires avec les institutions de gestion des risques de catastrophes.**

Les lois de gestion environnementale peuvent être utilisées, non seulement pour limiter la création de risques dus à l'homme mais aussi pour réduire l'exposition aux risques naturels, notamment ceux liés au changement climatique. Néanmoins, les évaluations d'impact environnemental n'incluent que très rarement les critères permettant d'évaluer les risques dus à l'évolution des risques naturels, notamment les risques renforcés par le changement climatique. Parfois, ces évaluations d'impact n'incluent pas non plus les moyens pratiques de participation des communautés concernées par ces risques. A Madagascar, par exemple, les communautés ont déclaré ne pas avoir été consultées au sujet des décisions de nouveaux projets miniers dans leur région (dont la plupart n'étaient pas acceptés). En Éthiopie, certaines communautés n'ont pas été invitées à participer au processus d'évaluation de l'impact environnemental alors que la loi prévoyait leur inclusion.

- **De bonnes normes de construction et la capacité à les faire respecter est un des meilleurs investissements à long terme que peuvent faire les gouvernements pour réduire les risques sous-jacents.**

La grande majorité des décès durant les tremblements de terre sont dûs à l'effondrement des bâtiments. Pour les zones où il existe des risques sismiques, par conséquent, une des meilleures réponses consiste à renforcer les écoles, les hôpitaux et autres bâtiments publics et d'inclure la résistance sismique aux codes de construction locaux. Néanmoins, les lois sur la construction peuvent inclure d'autres éléments que les risques de tremblements de terre, elles peuvent également être cruciales pour la réduction de l'impact de risques tels que les incendies, les inondations, les tempêtes et les vents violents.

Le développement rapide dans un grand nombre de pays augmente les risques dans la mesure où de nouveaux bâtiments sont construits tous les jours sans qu'il ne soit tenu compte des normes de sécurité. Or cette situation persiste, même dans des pays qui disposent de normes de construction appropriées tels que le Népal, qui est confronté à des risques sismiques importants, ou Madagascar où les cyclones saisonniers ravagent régulièrement les villes côtières de l'est.

De nombreuses constructions non approuvées sont de grands centres commerciaux, voire des projets d'infrastructures publiques, qui risquent de s'effondrer parce qu'ils sont mal conçus ou mal construits. Dans certains cas, les mesures de sécurité contre les incen-



A Kathmandu, Népal, le développement urbain rapide ne répond généralement pas aux normes de construction, bien qu'elles existent dans le pays.

De meilleures lois, des communautés plus sûres ?

Thèmes émergents sur le rôle de la législation dans l'amélioration de la réduction des risques de catastrophes

dies ne sont même pas prévues. Par conséquent, de nouveaux risques émergent dans les villes qui connaissent un développement rapide, y compris des risques qui ne sont pas liés aux tremblements de terre, aux tsunamis, aux inondations ou aux tempêtes. Parmi les effondrements de bâtiments les plus récents qui ont causé la mort de plus d'un millier de personnes: Accra, Ghana, en novembre 2012; Alexandrie, Egypte, en janvier 2013; Reims, France, en avril 2013, et Dhaka, Bangladesh, en avril 2013.

Afin de réduire les risques sous-jacents des bâtiments pour les populations, qu'ils soient dus à des aléas naturels ou à un manque général de construction saine, l'accent doit être mis sur :

- **l'adoption des normes de construction appropriées (bon marché, avec des matériaux locaux, et qui évitent les complexités superflues);**
- **l'amélioration des capacités techniques pour la mise en application de ces normes (au niveau des collectivités locales, de l'industrie de la construction), et;**
- **la sensibilisation de l'opinion publique au sujet de ces normes pour les faire accepter comme étant nécessaires (éducation communautaire et programmes de sensibilisation).**

Certains de ceux qui travaillent dans le domaine de la gestion des catastrophes ont tendance à penser que les normes sont bien instaurées dans une grande majorité des pays et que le seul réel problème réside dans leur mise en application. Pourtant, de nombreux pays ne disposent toujours pas de normes complètes et contraignantes qui permettent d'assurer la sécurité de tous et de lutter contre les risques liés aux aléas naturels. Par exemple, la loi nationale du Népal dans le domaine de la construction n'est pas accompagnée de réglementations qui garantissent la mise en application des normes de construction pour les petits bâtiments en zone rurale et les municipalités n'ont pas suffisamment de ressources pour superviser la conformité des constructions pour les plus grands bâtiments urbains. La situation est similaire au Guatemala: les normes existent mais elles ne sont pas juridiquement contraignantes et elles ne s'appliquent que dans la capitale. Le problème du respect des normes existantes est très marqué dans les pays qui disposent de ces normes. Par exemple, au Nicaragua, les normes de construction existent mais elles sont très techniques et le pays ne dispose pas de suffisamment d'ingénieurs qualifiés capables de les appliquer. Les nouvelles normes cycloniques à Madagascar augmentent tellement le coût de construction que les communautés côtières prennent délibérément le risque de devoir reconstruire les bâtiments chaque année avec des matériaux locaux meilleur marché.

Une maison fragile détruite par l'ouragan Felix, Nicaragua.



D. Des partenariats entre la municipalité et les communautés sont nécessaires pour une bonne mise en application des normes de sécurité à l'échelle locale

Les partenariats renforcés entre la municipalité et les communautés peuvent être la solution pour améliorer la pertinence et l'efficacité des réglementations locales de réduction des risques. Dans la plupart des pays, la municipalité est chargée de la mise en application des lois et de l'élaboration de réglementations sur la sécurité publique, telles que les normes de construction et le zonage des terres. Cependant, parmi les parties prenantes interrogées – et particulièrement parmi les communautés – nombreux sont ceux qui ont signalé que leur administration locale n'avait pas, à ce jour, la capacité d'assumer ces responsabilités. Dans certains cas, ils font également état d'un manque de transparence de la part des autorités locales par rapport à leurs populations. Les parties prenantes considèrent, par conséquent, qu'il y a un manque de ressources mais que d'autres éléments sont également nécessaires pour combler certains écarts :

- **Pour être en mesure d'élaborer des réglementations pertinentes et fonctionnelles, les gouvernements locaux ont besoin de la participation et du soutien de leurs communautés, que ce soit à travers des structures communautaires spécifiques sur la réduction des risques ou à travers des processus participatifs plus globaux.**
- **Pour encourager les communautés à soutenir les collectivités locales, les communautés doivent être conscientes des risques auxquels elles sont exposées, des réglementations applicables et de la pertinence de ces réglementations pour leur vie au quotidien.**

Les groupes de discussion communautaires réunis durant les différentes études de cas (que ce soit en Éthiopie, au Guatemala, à Madagascar, au Népal ou au Nicaragua) ont indiqué que la plupart des groupes n'avaient que peu de contacts avec leurs collectivités locales. Souvent, ils ne connaissaient pas les réglementations locales de sécurité pour la construction et les zonages des terres et ils ne les percevaient pas comme pertinentes pour la réduction des risques, qu'ils soient dus à des aléas naturels ou à d'autres éléments.

De leur côté, les responsables des collectivités locales et provinciales ont régulièrement signalé qu'ils manquaient de personnel et particulièrement de personnel qualifié tels que des ingénieurs et que les communautés locales pour lesquelles les réglementations de sécurité avaient été élaborées, ne tenaient pas compte de ces réglementations. Un ingénieur municipal au Népal a signalé que les tentatives de faire appliquer les normes de construction dans les entreprises menaient souvent à des litiges qui mobilisaient presque tout leur personnel et que, selon lui, la seule solution résidait dans l'éducation communautaire. Cependant, il n'existe pas d'incitants immédiats pour le respect volontaire de ces normes – particulièrement dans les bâtiments commerciaux où la sécurité personnelle du propriétaire ou de sa famille n'était pas en danger – dans la mesure où le respect des normes induit des coûts importants et que les autres construisent, tout autour, des structures non conformes à plus bas coût.



Réunion au sein de la communauté, Brickaville, Madagascar.

Notes sur l'étude de cas nationale

Éthiopie, un système en évolution

L'Éthiopie est un pays sans littoral de la Corne de l'Afrique qui est soumis à de violentes sécheresses – qui ont des conséquences sur la sécurité alimentaire et sur les moyens de subsistance en zone rurale – ainsi qu'à une activité sismique modérée. L'Éthiopie est un État fédéral organisé autour de 11 États régionaux. Il n'existe aucune loi nationale de gestion des catastrophes mais, depuis 2007, l'Éthiopie a lancé une refonte de son système. Un organe gouvernemental spécialisé a été mis en place pour traiter les questions de sécurité alimentaire et de gestion des risques multi-aléas : le Département de gestion des risques de catastrophes et de sécurité alimentaire, sous les auspices du Ministère de l'Agriculture. Bien que l'approche de la révision du cadre de gestion des catastrophes ait été jusqu'à ce jour une approche politique, celle-ci revêt un certain intérêt du point de vue réglementaire car l'adoption de politiques en Éthiopie est un processus tellement rigoureux et public qu'il est similaire aux procédures législatives dans d'autres pays.

Le cadre réglementaire de l'Éthiopie passe actuellement d'une politique de 1993 basée sur la réponse et la gestion des catastrophes à un nouveau projet de politique et une stratégie nationale sur la gestion des risques de catastrophes qui tient également compte de la résilience et de la réduction des risques. Le projet de politique doit encore être formellement approuvé (après quatre ans d'élaboration) mais il a déjà fait l'objet d'une vaste consultation et sa mise en œuvre a déjà démarré. L'approche adoptée est multi-aléas et multisectorielle et elle tend à une plus grande délégation des pouvoirs auprès des États régionaux et des collectivités locales, ainsi qu'à une plus grande participation de la communauté.

Les jeunes femmes de Tigray, Éthiopie, transportent l'eau sur de longues distances durant les périodes de sécheresse.



Parmi les bonnes pratiques du cadre réglementaire de l'Éthiopie pour la réduction des risques de catastrophes figurent les réformes institutionnelles, et l'élaboration de la politique mentionnée plus haut, mais aussi :

- un système d'alerte précoce très élaboré, basé sur une cartographie des risques constituée à l'aide de la communauté qui participe à la collecte de données (même si le partage de données sur les alertes précoces et la cartographies des risques n'est pas encore bien structuré entre l'échelle locale et l'échelle nationale) ;
- un grand nombre de normes de construction, actuellement en cours de révision, qui permettent une construction plus sécurisée et, par conséquent, une réduction des risques ; et
- un système de règlements municipaux élaborés par la communauté et qui peuvent être utilisés pour intégrer la RRC à la législation locale.

Néanmoins, certaines lacunes persistent dans le cadre réglementaire de RRC et dans sa mise en œuvre, notamment :

- l'absence, à ce jour, de restructuration institutionnelle des lois et mécanismes régionaux (ce qui préoccupait la société civile et les bailleurs de fond internationaux, car ils ont le sentiment de ne pas disposer d'un cadre juridique et politique clair pour les programmes et la planification dans le domaine de la RRC) ;
- le manque de coordination entre le système de gestion des catastrophes et l'agence de protection de l'environnement, ainsi qu'une divergence entre les deux approches de la RRC et de l'adaptation au changement climatique.
- le manque de ressources et de capacité, soulignées par de nombreuses parties prenantes, pour la mise en application des lois les plus importantes, particulièrement à l'échelle de la collectivité locale ; et
- malgré la volonté d'autonomisation exprimée dans la législation, le sentiment qu'ont certaines communautés de ne pas être suffisamment impliquées dans la politique et la pratique de RRC et de ne pas être régulièrement incluses aux processus juridiques tels que les évaluations d'impact environnemental pour le développement de projets locaux.

Il y a actuellement, en Éthiopie, une réelle volonté d'intégrer la perspective de réduction des risques dans la gestion des catastrophes, particulièrement pour les situations de sécheresse et d'autres aléas ayant un impact sur l'agriculture. La nécessité de renforcer les capacités locales et nationales pour une bonne mise en application des lois et politiques appropriées est également mise en exergue. Reste à savoir si cette approche basée sur des politiques dont la mise en œuvre est plus rapide (en comparaison à la législation) constituera une base suffisamment solide pour être répliquée à l'échelle des États régionaux et pour qu'une bonne coordination intersectorielle puisse exister.

Notes sur l'étude de cas nationale

Le Vietnam fait le prochain pas

La côte est du Vietnam est soumise à de fréquentes tempêtes venant de la mer, aux inondations qui en découlent, ainsi qu'à l'élévation du niveau de la mer due au changement climatique. Le pays est également confronté à des risques modérés de sécheresse, d'incendies, de tremblements de terre, de tsunamis et de maladies et d'infestations qui touchent l'agriculture.

Le Vietnam dispose d'un grand nombre de lois et de réglementations sur la gestion des catastrophes et la plupart des parties prenantes indiquent qu'elles sont bien mises en application jusqu'à l'échelle locale. Le nombre important de lois et de réglementations rend la compréhension du cadre globale relativement complexe et c'est une des raisons pour lesquelles l'Assemblée nationale envisage actuellement l'élaboration d'un projet de loi nationale sur la préparation et la prévention en cas de catastrophe. Cette loi nationale prévaudra sur certaines lois existantes et fournira un cadre de coordination. Les lois actuelles se concentrent également sur les aléas qui comportent le plus de risques – les inondations et les tempêtes dans les zones côtières – et l'objectif de cette loi est de porter attention à une palette de risques plus large. Ce projet de loi a également pour objectifs d'améliorer la coordination intersectorielle à travers la clarification des responsabilités de chaque secteur, d'établir un fond de gestion des catastrophes et d'intégrer une approche de réduction des risques au cadre politique et juridique national existant.

*Cartographie des risques,
Vietnam.*



Bonnes pratiques:

- Le système d'alertes précoces pour les inondations et les tempêtes a atteint un niveau de mise en œuvre élevé à l'échelle communautaire, grâce à l'existence de mandats clairs et d'un cadre institutionnel solide. Le Ministère de l'agriculture et du développement rural (MADR) met cette législation en application à travers un système de comités de contrôle des inondations et des tempêtes, créés et actifs à l'échelle nationale, provinciale, régionale et municipale.
- La RRC dans les zones côtières est soutenue par des mesures structurelles efficaces définies dans la Loi sur les digues (qui couvre l'entretien des digues, la construction de réservoirs d'eau et de systèmes de drainage). Ces mesures sont également reprises dans la Loi sur les forêts qui protège les mangroves de la destruction par les hommes (dans la mesure où cette végétation constitue une barrière naturelle aux tempêtes venant de la mer).
- Le cadre juridique du Vietnam prévoit le partage des risques de catastrophes à travers des filets de protection sociale, qui incluent des dédommagements pour les individus et les foyers qui ont subi des dégâts dus à des aléas naturels, et la distribution d'aliments de base à toute la population le cas échéant. Ce cadre juridique inclut aussi des mesures de sécurité alimentaire – tels que la désignation de terrains pour la production de riz – et ce afin de maintenir le niveau des réserves alimentaires dans les cas de sécheresse, de dégâts dus à des tempêtes ou à des infestations d'insectes.
- La législation existante veille également à ce que les risques considérés comme faibles ou modérés, tels que les tremblements de terre ou les tsunamis, ne soient pas négligés.

Comme cela a été signalé lors des discussions au sein du gouvernement pour l'élaboration d'un projet de loi nationale, et dans les entretiens de l'étude de cas, certaines lacunes persistent :

- A ce jour, le cadre national traite plus spécifiquement de la gestion des catastrophes, des inondations et des tempêtes. Il serait encore amélioré s'il se concentrait plutôt sur la RRC ainsi que sur un éventail de risques plus large.
- Il est possible d'améliorer l'intégration des lois sectorielles dans le cadre national de gestion des catastrophes et de mieux intégrer la RRC dans ces secteurs. Les lois sur la construction, le territoire, la planification environnementale et la stratégie face au changement climatique n'incluent pas, par exemple, de critères spécifiques de RRC dans les cas d'aléas naturels. Ces lois, tout comme la loi sur la prévention et la lutte contre les incendies dépendent de régimes spécifiques qui ne font pas partie du système national de gestion des catastrophes, qui cible, lui, les inondations et les tempêtes.
- Certaines législations sectorielles semblent ne pas disposer de suffisamment de ressources et/ou de capacités pour une mise en application efficace à l'échelle locale, notamment la loi sur la construction (mise en application par le Ministère de la construction) et la loi sur les forêts (mise en application par le MADR).
- Les projets de RRC basés sur les communautés et pilotés par des organisations nationales et internationales issues de la société civile, pourraient être développés pour devenir plus durables. Il faudrait, pour cela, mandater les agences gouvernementales compétentes pour soutenir la RRC à l'échelle communautaire et allouer des ressources pour ce type d'initiatives communautaires. L'éducation et la sensibilisation à la RRC qui n'est actuellement qu'un projet pourrait, par exemple, constituer un modèle d'intégration des RRC dans le programme scolaire grâce à la mise en place d'un cadre juridique plus large.

Publications du projet Fédération internationale-PNUD sur les cadres juridiques permettant de soutenir la RRC

Rapport de synthèse global

La principale publication conjointe entre la Fédération internationale et le PNUD sera le rapport de synthèse global basé sur les études nationales mentionnées plus bas, ainsi que sur les publications ayant trait aux développements nationaux et internationaux de la législation et de la RRC. La publication de ce rapport est prévue pour octobre 2013.

Par ailleurs, les études de cas nationales et les études sur documents sur la législation nationale seront publiées en ligne.

Études de cas nationales

Études de cas soutenues par la Fédération internationale (groupe de départ)

Brésil, Népal, République Dominicaine, Afrique du Sud
Publication électronique 2011-2012

Études de cas soutenues par la Fédération internationale (basées sur la méthodologie Fédération internationale-PNUD)

Éthiopie, Guatemala, Nicaragua, Madagascar, Vietnam, Nouvelle-Zélande
Publication électronique avril – décembre 2013

Études de cas soutenues par le PNUD (basées sur la méthodologie Fédération internationale-PNUD)

Iraq, Kirghizistan, Mexique, Namibie, Vanuatu
Publication prévue pour juillet 2013

Les rapports des études de cas de la Fédération internationale sont disponibles sous format électronique, sauf en cas d'impression à faible tirage dans le pays concerné. La plupart sont en anglais et/ou dans la langue de travail principale du pays concerné. Les rapports publiés à ce jour peuvent être téléchargés sur le site du Programme sur les législations relatives aux catastrophes : www.ifrc.org/dl. Ces versions électroniques peuvent également être demandées par courriel à cette adresse disaster.law@ifrc.org.

Études sur documents de la législation nationale

Les études théoriques de la législation nationale pour la RRC ont été réalisées (ou sont en cours de réalisation) dans 26 pays. Ces études ont été menées par des juristes professionnels bénévoles et par des diplômés en droit bénévoles du monde entier. Toutes ces études ont été réalisées à partir d'un questionnaire commun.

Région	No. 26	Pays
Afrique (sub-saharienne)	6	Angola, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Namibie, Nigéria
Amériques	6	Equateur, Guatemala, Nicaragua, Sainte-Lucie, États-Unis (échelle fédérale, États de l'Illinois et de Louisiane), Uruguay
Asie-Pacifique	8	Australie (échelle fédérale, États de Victoria et Queensland), Chine (RPC et Hong Kong), Inde (échelle fédérale, États de Odisha et Punjab), Japon, Nouvelle-Zélande, Philippines, Vanuatu, Vietnam
Europe et Asie Centrale	4	Autriche, Italie, Kirghizistan (en cours), Ukraine
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2	Algérie, Iraq (en cours)

Commentaires

Les réactions et les commentaires sur ces premiers résultats sont les bienvenus. Ils peuvent être envoyés à la Fédération internationale : disaster.law@ifrc.org ou au PNUD : bcpr@undp.org

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes.

Neutralité Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.

Sponsor:

La Fédération internationale souhaite remercier la Croix-Rouge norvégienne pour son soutien à la production de cette publication.

Programme de la Fédération internationale sur les lois relatives aux catastrophes:

Le Programme de la Fédération internationale sur le droit relatif aux catastrophes vise à réduire la vulnérabilité des populations à travers la promotion de cadres juridiques de réduction des risques de catastrophe et de préparation aux catastrophes. Ce programme agit dans trois domaines : la collaboration avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les autres partenaires pour apporter une assistance technique aux gouvernements sur les questions liées aux lois relatives aux catastrophes ; le renforcement des capacités des Sociétés nationales et des autres partenaires sur les lois relatives aux catastrophes ; et le travail de diffusion de l'information, de plaidoyer et de recherche.

Courriel: disaster.law@ifrc.org

Site internet: www.ifrc.org/dl

