



Lignes directrices sur la gouvernance des risques de catastrophe

Renforcer les lois, les politiques et les plans pour une gestion
complète des risques de catastrophe



© Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2024

Toutes les parties de cette publication peuvent être citées, copiées, traduites dans d'autres langues ou adaptées aux besoins locaux sans l'accord préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à condition que la source soit clairement indiquée.

Toute demande de reproduction à des fins commerciales doit être adressée directement au Secrétariat de la Fédération internationale, à l'adresse suivante :

Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Genève, Suisse

Adresse postale : Case postale 303, 1211 Genève 19, Suisse

T +41 (0)22 730 42 22 | F +41 (0)22 730 42 00 | C disaster.law@ifrc.org | W ifrc.org

Photo de la couverture © FICR, Croix Rouge du Venezuela

Avant-propos

La fréquence et l'intensité des catastrophes, aggravées par les changements climatiques, sont à la hausse dans le monde entier. Les personnes en situation de vulnérabilité sont souvent touchées de manière disproportionnée par les catastrophes et les situations d'urgence. Les catastrophes et les crises ont des effets dévastateurs sur les communautés et sur leurs moyens de subsistance dans toutes les régions.

La gouvernance des risques de catastrophe, soutenue par des cadres juridiques et réglementaires solides et bien mis en œuvre, constitue le fondement du système robuste de gestion des risques de catastrophe requis pour gérer ces risques et protéger les personnes dans notre monde de plus en plus dangereux, comme le reconnaît La Fédération internationale depuis plus de vingt ans. Les nouvelles Lignes directrices sur la gouvernance des risques de catastrophe sont le fruit de la vaste expérience de la Fédération internationale en matière de droit relatif aux catastrophes lorsqu'il s'agit de mener des recherches de premier plan et de fournir des conseils techniques aux gouvernements sur la réduction des risques de catastrophe, la préparation et l'intervention, le relèvement, les urgences de santé publique et l'aide internationale en cas de catastrophe.

L'importance de renforcer la gouvernance des risques de catastrophe a été reconnue dans des instruments internationaux tels que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030). Au niveau national, de nombreuses réformes des lois et des politiques ont été menées afin de soutenir la gestion des risques de catastrophe, plusieurs gouvernements ayant promulgué des lois relatives aux catastrophes modernes et complètes et ayant adopté des stratégies nationales de réduction des risques de catastrophe. Les gouvernements s'orientent de plus en plus vers une approche multirisques et augmentent les investissements dans la prévention, l'atténuation et la préparation. Toutefois, le récent rapport sur l'examen à mi-parcours du Cadre de Sendai a révélé que les progrès accomplis en matière de renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe sont variables et qu'il reste nécessaire et prioritaire d'améliorer les cadres juridiques. Si des progrès importants ont été réalisés au niveau national, il reste encore beaucoup à faire.

Nous espérons que ces Lignes directrices constitueront une ressource utile et serviront d'outil pour aider les États à renforcer la gouvernance des risques de catastrophe, ce qui leur permettra d'être préparés, sur le plan juridique, à faire face aux catastrophes et aux situations d'urgence.

La Fédération internationale et ses Sociétés nationales membres sont prêtes à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements à cet égard afin de soutenir leurs efforts visant à prévenir et à réduire les conséquences des catastrophes et à protéger les personnes en situation de vulnérabilité lorsqu'elles sont confrontées à des crises.



Jagan Chapagain

Secrétaire général

Sommaire

Avant-propos.....	3
Remerciements	6
Terminologie	7
Introduction.....	10
Renseignements contextuels essentiels.....	11
Réduction et gestion des risques de catastrophe.....	11
Le droit des catastrophes de la FICR.....	13
À propos des lignes directrices.....	15
Objet et portée des lignes directrices.....	15
Quand et comment utiliser les lignes directrices?.....	16
1. Les bases d'un système de GRC efficace.....	18
A. Normes de gestion des catastrophes	18
B. Arrangements institutionnels	21
C. Financement	26
D. Qualité et responsabilité	29
E. Cohérence entre la GRC et l'ACC	34
2. Prévention et atténuation.....	35
A. Connaissance des risques de catastrophe.....	35
B. Planification de mesures de prévention et d'atténuation.....	37
C. Lois sur l'occupation des sols et codes du bâtiment.	38
D. Lois environnementales et solutions fondées sur la nature	39
3. Préparation, action anticipative et réaction.....	42
A. Conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque	42
B. Planification de l'action anticipative et de la réaction	45
C. Sensibilisation, formation, exercices d'urgence et exercices de simulation	46
D. Évacuation des gens et des animaux.....	47
E. Fourniture d'abris d'urgence	48
F. Déclaration d'un état d'urgence ou de catastrophe.....	51
4. Redressement	54
A. La préparation au redressement	54
B. Planification, évaluation et surveillance.....	56

C. Reconstruire en mieux.....	58
D. Redressement vert	59
5. Types de catastrophes particuliers	61
A. Urgences de santé publique	61
B. Catastrophes technologiques	62
6. Aide internationale en cas de catastrophe.....	64
7. Facilités juridiques.....	69
A. Facilités juridiques transfrontalières	70
B. Facilités juridiques nationales.....	72
8. Protection et inclusion de groupes marginalisés et à risque	76
9. Soutien psychosocial et en santé mentale.....	80
10. Déplacements liés aux catastrophes.....	83
Ressources supplémentaires	87
Notes de référence.....	89

Remerciements

Les présentes lignes directrices ont été rédigées par Rachel Macleod (conseillère juridique principale en matière de droit des catastrophes, FICR) sous la supervision technique d'Isabelle Granger (chef d'unité, Droit relatif aux catastrophes et rôle d'auxiliaire, FICR).

Elles sont le fruit de 20 ans de recherche et de recommandations de la FICR dans la sphère du droit des catastrophes. Nous remercions les membres du personnel actuel et passé en droit des catastrophes de la FICR qui ont contribué à la préparation des Lignes directrices : David Fisher, Finau Heuifanga Leveni, Frank Mohrhauer, Gabrielle Emery, Isabelle Granger, Jeanique Serradinho, Jessie Jordan, María Martínez, Mary Picard, Padmini Nayagam, Pauline Caspellan, Rachel Macleod, Rebeca Muñoz, Reece Da Costa, Sophie Teyssier, Stella Ngugi, Tessa Kelly et Tommaso Natoli. Nous remercions également les membres du personnel de la FICR suivants pour leur expertise technique : Gantsetseg Gantulga, May Maloney, Nathalie Doswald, Nathan Cooper, Sanjula Weerasinghe et Stephanie Julmy.

La FICR tient à remercier la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) et le ministère fédéral de la Coopération et du Développement économiques de l'Allemagne pour leur appui financier, auquel est dû le présent rapport. Les points de vue exprimés ci-dessous ne sauraient refléter les positions officielles de la Commission européenne ou du gouvernement allemand.



**Co-funded by
the European Union**



**Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development**

Terminologie

Le 2 février 2017, l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGA) a adopté un ensemble de définitions établi par un groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe (le **Groupe de travail d'experts**)¹. Ces définitions ont été présentées dans un rapport produit par le Groupe de travail d'experts et transmis à l'UNGA en décembre 2016 (le Rapport du Groupe de travail d'experts)². Les présentes Lignes directrices emploient la terminologie clé relative aux catastrophes établie par le Groupe de travail d'experts. Elles utilisent aussi plusieurs termes qui n'ont pas été définis par le Groupe de travail d'experts, dont bon nombre, par exemple « préparation juridique » et « facilités juridiques », proviennent de la FICR. Elles comprennent également plusieurs termes génériques employés par la FICR, comme « autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes » et « autorités sectorielles ». Tous les termes clés utilisés dans les présentes lignes directrices sont définis ci-dessous.

Acteurs de la gouvernance des risques de catastrophe (Acteurs de la GRC): Terme générique désignant tout acteur jouant un rôle dans la mise en œuvre d'activités de réduction des risques de catastrophe, de préparation, d'anticipation, de réaction ou de redressement. Cette notion englobe un très vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, dont les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, les départements et organismes sectoriels (santé, logement, éducation), les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, la société civile, les groupes communautaires, le secteur privé et les établissements universitaires.

Action anticipative : Mesures prises en anticipation d'un événement dangereux pour en prévenir ou en réduire les incidences humanitaires graves avant qu'elles ne se fassent pleinement sentir.³ Sont des exemples d'action anticipative l'évaluation, la distribution de fournitures et de bourses d'urgence et le renforcement des logements et de l'infrastructure.

Adaptation aux changements climatiques : Dans un système humain, l'adaptation aux changements climatiques s'entend du processus d'ajustement au climat réel ou projeté et à ses effets en vue d'en atténuer les préjudices ou de tirer parti des possibilités bénéfiques qu'il présente. Dans un système naturel, elle s'entend plutôt du processus d'ajustement au climat réel et à ses effets, étant entendu que l'intervention humaine peut faciliter l'ajustement au climat projeté et à ses effets⁴.

Aléa technologique : Aléa découlant de certaines conditions technologiques ou industrielles, de procédures dangereuses, d'infrastructures défaillances ou de certaines activités humaines. Il s'agit notamment de la pollution industrielle, des radiations nucléaires, des déchets toxiques, des ruptures de bar rage, des accidents de transport, des explosions d'usine, des incendies et des déversements de produits chimiques. Les aléas technologiques peuvent également être la conséquence directe d'un aléa naturel⁵.

Aléa : Processus, phénomène ou activité humaine pouvant faire des morts ou des blessés ou avoir d'autres effets sur la santé, ainsi qu'entraîner des dégâts matériels, des perturbations socioéconomiques ou une dégradation de l'environnement⁶.

Atténuation des catastrophes : La réduction ou la limitation des conséquences négatives d'un événement dangereux⁷.

Autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes : Terme générique désignant les ministères, organismes et autres corps et appareils gouvernementaux ayant pour principale fonction d'encadrer, de coordonner ou de mettre en œuvre des activités de gestion des risques climatiques. Dans de nombreux pays, il s'agira d'un bureau national de gestion des catastrophes ou d'un département de la protection civile.

Autorités sectorielles : Terme générique désignant tous les départements et organismes gouvernementaux qui ne sont pas des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes (voir la définition d' « Autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes » ci-dessus), par exemple les départements et organismes responsables de la santé, de l'éducation, du logement, de l'environnement et des affaires étrangères.

Catastrophe technologique : Catastrophe causée par la survenance ou la manifestation d'un aléa technologique.

Catastrophe : Perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental⁸.

Déplacement lié aux catastrophes : Situation dans laquelle des personnes sont forcées ou obligées de quitter leur maison ou leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou pour éviter l'impact d'un aléa naturel immédiat et prévisible⁹.

Dispositif d'alerte rapide : Un système intégré de mécanismes et de processus de suivi, de prévision et d'évaluation des aléas, de communication et de préparation aux catastrophes permettant aux personnes, aux communautés, aux gouvernements, aux entreprises et à d'autres intervenants de prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour réduire les risques de catastrophe en cas d'événements dangereux¹⁰.

Facilités juridiques : Droits spéciaux reconnus par la loi et octroyés à une organisation (ou catégorie d'organisations) particulière pour lui permettre de mener efficacement ses opérations. Les facilités juridiques prennent souvent la forme d'une exemption à l'égard d'une loi ou d'une obligation juridique habituellement applicable, ou de l'accès à des procédures réglementaires simplifiées ou accélérées¹¹.

Gestion des risques de catastrophe (GRC) : Application de politiques, de stratégies et d'autres mesures afin de prévenir de nouveaux risques de catastrophe, de réduire les risques de catastrophe existants et de gérer les risques résiduels (par la préparation, l'intervention et le relèvement en cas de catastrophe), contribuant au renforcement de la résilience et à la réduction des pertes liées aux catastrophes¹².

Gouvernance des risques de catastrophe : L'ensemble des institutions, mécanismes, cadres politiques et juridiques et arrangements permettant d'orienter, de coordonner et de superviser les stratégies de réduction des risques de catastrophe et les domaines d'activité qui s'y rapportent¹³.

Groupes marginalisés et à risque : Terme générique désignant les personnes susceptibles d'être touchées de façon disproportionnée par des catastrophes en raison d'une marginalisation socioéconomique préexistante, d'une exposition relativement élevée aux aléas ou d'une vulnérabilité particulière aux conséquences d'aléas. Figurent parmi les groupes qui tombent souvent (mais pas toujours) dans cette

catégorie les femmes et les jeunes filles, les personnes âgées, les personnes handicapées ou atteintes d'une maladie chronique, les migrants (en particulier ceux dont la situation est irrégulière), les personnes déplacées, les minorités raciales et ethniques, les populations autochtones et les minorités sexuelles et de genre.

Normes de gestion des catastrophes : Terme générique désignant tout document gouvernemental à valeur officielle, qu'il soit ou non contraignant sur le plan juridique, dont l'objet principal est les catastrophes ou une problématique connexe. Ce terme s'entend notamment des lois, des règlements des décrets, des ordonnances, des politiques, des stratégies, des plans et des procédures opérationnelles normalisées.

Préparation aux catastrophes : Les connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d'intervention et de redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours¹⁴.

Prévention des catastrophes : Les activités et mesures permettant de prévenir de nouvelles catastrophes et de réduire les risques existants¹⁵.

Réaction (à une catastrophe) : Mesures prises avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe en vue de sauver des vies, d'atténuer les effets de la catastrophe sur la santé, d'assurer la sécurité publique et de répondre aux besoins fondamentaux des personnes touchées¹⁶.

Redressement (à la suite d'une catastrophe) : Le rétablissement ou l'amélioration des moyens de subsistance et des services de santé ainsi que des systèmes, activités et biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe, dans le respect des principes de développement durable et en veillant à « reconstruire en mieux » afin de prévenir ou de réduire les futurs risques de catastrophe¹⁷.

Réduction des risques de catastrophe (RRC) : Objectif politique de la gouvernance des risques de catastrophe. La RRC vise à empêcher l'apparition de nouveaux risques, à réduire ceux qui existent déjà et à gérer les risques résiduels pour renforcer la résilience et, partant, contribuer à la réalisation du développement durable¹⁸.

Urgence de santé publique : La survenue, ou menace imminente, d'une maladie ou d'une situation sanitaire, causée par le bioterrorisme, une épidémie ou une pandémie, un nouvel agent infectieux ou une nouvelle toxine biologique particulièrement mortels, qui constitue pour l'homme un risque substantiel de décès ou d'incapacité permanente ou à long terme touchant un grand nombre de personne. Les urgences de santé publique étant un type de catastrophe, elles tombent sous le coup de la définition de « catastrophe » ci-dessus¹⁹.

Violence sexuelle et sexiste (VSS) : Terme composite utilisé au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour évoquer deux phénomènes distincts qui se recoupent : i) la violence sexuelle et ii) la violence sexiste. Violence sexuelle – Actes de nature sexuelle commis sur une personne en usant de la force, de la menace de la force ou de la coercition. Violence sexiste – Terme générique qui désigne tout acte néfaste causant, ou susceptible de causer, des blessures ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques à une femme, un homme, une fille ou un garçon, pour des motifs fondés sur le genre²⁰.

Introduction

Dans le contexte des changements climatiques, on entend souvent dire que la multiplication et l'aggravement des catastrophes sont chose inévitable. Cette vision des choses sous-entend à tort que les collectivités et les sociétés se trouvent essentiellement impuissantes face à des forces imprévisibles, inéluctables et irrésistibles. Au contraire, les risques que posent les catastrophes et leurs incidences dépendent en grande partie de facteurs matériels, sociaux, économiques et environnementaux qui se trouvent sous notre contrôle.

Bien que persiste dans l'ensemble l'idée pernicieuse de la fragilité humaine face aux catastrophes, de plus en plus de gouvernements partout dans le monde prennent conscience de tout ce qu'ils peuvent faire pour renforcer la gouvernance des risques de catastrophe (**GRM**). Au palier international, cette prise de conscience se traduit par l'adoption du [Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030](#) (le **Cadre d'action de Sendai**) et les cadres qui l'ont précédé²¹ et les délibérations en cours sur l'avenir du [Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe](#) de la Commission du droit international, de même que par les nombreuses allusions à la GRC dans les [Objectifs de développement durable](#) et le [Nouveau Programme pour les villes](#). Citons également les démarches en cours de la communauté internationale pour réviser le [Règlement sanitaire international \(2005\)](#) et négocier l'adoption d'une nouvelle norme internationale relative aux pandémies. Qui plus est, les gouvernements reconnaissent de plus en plus le chevauchement entre la GRC et l'adaptation aux changements climatiques (ACC) et, partant, le rôle que joue une GRC efficace dans l'atteinte de l'objectif mondial d'adaptation fixé dans l'[Accord de Paris](#).

Cette mobilisation s'observe également au palier régional. Au cours des vingt dernières années, des organismes régionaux des Amériques, de l'Asie-Pacifique, des Caraïbes et de l'Europe ont conclu des accords portant création de mécanismes régionaux d'aide en cas de catastrophe, de même qu'une gamme de politiques régionales traitant de GRC. Au palier national, on observe une forte croissance des réformes légales et politiques, de nombreux gouvernements adoptant des lois modernes et exhaustives sur la gestion des catastrophes et adoptant des stratégies nationales d'atténuation des risques de catastrophes. Les gouvernements se tournent de plus en plus vers les approches multirisques, et ils intensifient l'investissement dans la prévention, l'atténuation, la préparation et l'action anticipative. Bien que d'importants progrès aient déjà été réalisés au palier national, beaucoup reste à accomplir. En effet, récemment, l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai a révélé des que les démarches de renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe ne connaissent pas toutes le même succès, et que la nécessité de renforcer les cadres juridiques demeure²².

La [Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge \(FICR\)](#) œuvre dans la sphère du droit des catastrophes depuis plus de 20 ans. Durant cette période, elle a produit des travaux de recherche et formulé des recommandations de haut calibre sur la façon dont les normes nationales — lois, règlements, politiques, plans et procédures opérationnelles normalisées — peuvent fonder un système de GRC complet. Les présentes lignes directrices sont le fruit des vingt ans de travaux de la FICR dans le domaine du droit des catastrophes; elles rassemblent en un seul document un vaste corpus de recherches et de recommandations. Les présentes lignes directrices ont pour objet d'aider les États dans leurs démarches de renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe et de préparation juridique aux catastrophes. Elles sont un outil comparatif pouvant servir à guider la conception et l'évaluation de normes nationales dans le but ultime de protéger les populations des incidences des catastrophes et des changements climatiques.

Renseignements contextuels essentiels

Réduction et gestion des risques de catastrophe

La réduction et la gestion des risques de catastrophe sont étroitement liées, et même parfois confondues. La réduction des risques de catastrophe (RRC) constitue la *finalité* de la prévention de l'apparition de nouveaux risques de catastrophe, de l'atténuation des risques existants et de la gestion des risques résiduels²³. Le terme « gouvernance des risques de catastrophe » (GRC) s'entend plutôt des *activités* menées à des fins de RRC²⁴. La notion de GRC englobe plusieurs types d'activités et de mesures.

- Les activités et mesures de **prévention des catastrophes** ont pour but de prévenir de nouvelles catastrophes et de réduire les risques existants²⁵. La prévention des catastrophes se rapporte à la volonté d'éviter complètement les éventuelles conséquences négatives des événements dangereux. Elle vise à réduire la vulnérabilité et l'exposition aux aléas au moyen de mesures telles que la construction de barrages ou de digues pour prévenir les risques d'inondation, l'adoption de plans d'occupation des sols interdisant toute installation humaine dans les zones à haut risque, et l'emploi d'une conception parasismique des bâtiments pour assurer la préservation et le bon fonctionnement des édifices importants en cas de tremblement de terre²⁶.
- L'**atténuation des catastrophes** est étroitement liée à la prévention. Elle s'entend de la réduction ou de la limitation des conséquences négatives d'un événement dangereux, à défaut de les éviter complètement²⁷. Les mesures d'atténuation se caractérisent notamment par l'utilisation de techniques d'ingénierie, la construction de structures résistantes, l'amélioration des politiques environnementales et sociales et la sensibilisation du public²⁸. Il convient de noter que dans les normes relatives aux changements climatiques, l'acception du terme « atténuation » est différente; celui-ci y désigne les mesures visant à réduire les sources de gaz à effet de serre ou à améliorer les mécanismes permettant de les piéger²⁹.
- La **préparation aux catastrophes** s'entend des connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d'intervention et de redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours³⁰. Elle s'appuie notamment sur des activités telles que la planification des interventions d'urgence, le stockage de matériel et de fournitures, la mise en place de mécanismes de coordination, d'évacuation et d'information du public, et l'organisation des activités de formation et des exercices d'entraînement sur le terrain correspondants³¹.
- L'**action anticipative** s'entend de la prise de mesures en anticipation d'un événement dangereux pour en prévenir ou en réduire les incidences humanitaires graves avant qu'elles ne se fassent pleinement sentir³². Elle prend souvent la forme de mécanismes comprenant le financement prévisible et préétabli de stratégies formulées en amont qui sont mises en branle à l'atteinte d'un point de déclenchement déterminé. Toutefois, ce terme peut aussi désigner des approches plus informelles consistant en la prise de mesures en anticipation d'une crise ou d'une catastrophe sur la foi de prévisions.
- La **réaction aux catastrophes** s'entend de mesures prises avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe en vue de sauver des vies, d'atténuer les effets de la catastrophe sur la santé, d'assurer la sécurité publique et de répondre aux besoins fondamentaux des personnes touchées³³. On l'appelle également « secours en cas de catastrophe ».

- Le **redressement à la suite de catastrophes** s'entend du rétablissement ou de l'amélioration des moyens de subsistance et des services de santé ainsi que des systèmes, activités et biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe, dans le respect des principes de développement durable et en veillant à « reconstruire en mieux » afin de prévenir ou de réduire les futurs risques de catastrophe³⁴.

Le rapport entre les types d'activités susmentionnés est représenté dans le tableau ci-dessous. Bien qu'on les nomme souvent « phases », les présentes Lignes directrices les qualifie plutôt de « composantes » de GRC. Cela s'explique du fait qu'elles ne se réalisent pas nécessairement dans un ordre purement séquentiel ou linéaire. Par exemple, il peut être à propos, même après que les principales incidences d'une catastrophe se soient manifestées, de prendre des mesures en anticipation d'incidences secondaires. Toujours à titre d'exemple, il faut intégrer des mesures de prévention et d'atténuation au redressement afin de mettre en œuvre le principe « reconstruire en mieux ».

Au palier international, la principale norme en matière de RRC et de GRC est le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (le **Cadre d'action de Sendai**). Le Cadre d'action de Sendai établit sept objectifs, articulés autour de quatre priorités d'action : (1) comprendre les risques de catastrophe; (2) renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer; (3) investir dans la réduction des risques de catastrophe pour renforcer la résilience; (4) améliorer la préparation pour une intervention efficace et pour « Faire et reconstruire mieux » en matière de redressement, de redressement et de reconstruction³⁵. Pour chacune de ces quatre priorités sont établies un ensemble de mesures devant être appliquées sur deux plans : le plan mondial et régional, et le plan national et local.

L'adaptation aux changements climatiques (**ACC**) s'entend du processus d'adaptation au climat réel ou prévu et à ses effets en vue d'en atténuer les préjudices ou de tirer parti des possibilités bénéfiques qui en découlent³⁶. La GRC et l'ACC se recoupent beaucoup : elles convergent sur la gestion des aléas météorologiques et liés au climat tels que les inondations, les sécheresses et les vagues de chaleur. Ces deux secteurs ont en commun les objectifs de réduire la vulnérabilité à ces types d'aléas et les pertes qu'ils causent. De plus, leur convergence suppose la nécessité d'arrimer les normes et activités de GRC et d'ACC afin de réaliser pleinement les synergies possibles tout en évitant les conflits, les doubles emplois et les lacunes. **Cette question est traitée à la section 1E** ci-dessous. Un autre point important est que les activités et mesures de GRC doivent être pensées en fonction des changements climatiques, et non des conditions climatiques actuelles ou passées. Autrement dit, il faut les concevoir à l'aide de modèles scientifiques prévoyant l'influence probable de scénarios possibles de changements climatiques sur les aléas météorologiques et liés au climat. Cette question est traitée à la **section 2A** ci-dessous.

Au palier international, la principale norme en matière d'ACC (et d'atténuation des changements climatiques) est l'Accord de Paris. Celui-ci établit l'objectif mondial en matière d'adaptation consistant à renforcer les capacités d'adaptation, à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire la vulnérabilité à ces changements, en vue de contribuer au développement durable³⁷. Bien que l'Accord de Paris ne traite pas de catastrophes, de RRC ou de GRC, le renforcement de la GRC revêt en pratique une importance capitale pour l'adaptation aux changements climatiques. Aussi observe-t-on un recoupement considérable entre les mesures pratiques nécessaires à l'atteinte de l'objectif mondial en matière d'adaptation de l'Accord de Paris et les objectifs et priorités du Cadre d'action de Sendai.

Le droit des catastrophes de la FICR

Depuis 2007, la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (la **Conférence internationale**) — laquelle rassemble les États parties aux Conventions de Genève, les 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge (les **Sociétés nationales**), le Comité international de la Croix-Rouge (**CICR**), et la FICR — a adopté plusieurs résolutions mandatant la FICR de conseiller et d'appuyer des États en matière de droit des catastrophes.³⁸ Ce mandat se décline en deux volets : mener des initiatives de recherche et de défense d'intérêts, notamment par la conception de modèles, d'outils et de lignes directrices pratiques, soutenir les États dans le renforcement de leurs lois en matière de gestion des catastrophes. Ce mandat est partagé par les Sociétés nationales, avec qui la FICR met en œuvre des projets de défense d'intérêts et appuie des initiatives nationales de réforme législative.

L'unité qui, au sein de la FICR, est chargée du mandat relatif au droit des catastrophes est nommée **Droit des catastrophes – IFRC**. Dans le cadre du premier volet de son mandat, la FICR a produit quatre documents de référence clés.

1. Les **Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au redressement initial en cas de catastrophe** (communément appelées « Lignes directrices IDRL ») traitent des manières dont les gouvernements peuvent se préparer légalement à la réception d'aide internationale en cas de catastrophe³⁹. Les Lignes directrices IDRL ont été adoptées aux termes de la Résolution 4 de la 30^e Conférence internationale, en 2007, pour ensuite être entérinées par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies⁴⁰. Les Lignes directrices IDRL ont également été publiées sous la forme d'une **Liste de contrôle**⁴¹. La FICR a mis au point des outils pour appuyer la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL au palier national, dont une **Loi-type** conçue en collaboration avec le BCAH des Nations Unies et l'Union interparlementaire⁴², ainsi qu'un **Modèle de décret portant sur un état d'urgence** mis au point de concert avec le BCAH des Nations Unies⁴³.
2. Mise au point par la FICR et le Programme de développement des Nations Unies (PDNU), la **Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe (la Liste de vérification sur la législation et la RRC)** se veut une source d'indications sur comment les lois, politiques et plans nationaux peuvent contribuer à la RRC. Elle a en outre été pensée pour servir d'outil d'appui à la mise en œuvre nationale de normes internationales en vigueur, en particulier le Cadre d'action de Sendai⁴⁴ et sa priorité d'action de renforcer la gouvernance des risques de catastrophe. La Liste de vérification sur la législation et la RRC a été entérinée par la Résolution 6 de la 32^{ème} Conférence internationale, en 2015⁴⁵, et est accompagnée d'un **Manuel sur la législation et la réduction des risques de catastrophe**.⁴⁶
3. La FICR a créé la **Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention** (la Liste de contrôle sur la législation et la PCI) pour fournir des indications sur la façon dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent favoriser au mieux la préparation et la réaction aux catastrophes. Cette liste traite d'une vaste gamme de questions relatives à la préparation et à la réaction aux catastrophes, notamment la planification d'urgence, les systèmes d'alerte précoce, la formation, les activités éducatives, les exercices d'urgence, les cadres institutionnels, les déclarations d'état d'urgence ou de catastrophe et le financement. En 2019, la Liste de contrôle sur la législation et la PCI a été entérinée par la Résolution 7 de la 33^{ème} Conférence internationale⁴⁷.

4. La FICR a publié le rapport « [Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations](#) » en 2022 afin de donner des indications sur la manière dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent favoriser une préparation et une réaction efficaces aux urgences de santé publique. Ces orientations traitent de questions telles que les cadres institutionnels, la planification d'urgence, les alertes rapides, les états d'urgence et le respect du Règlement sanitaire international (2005).

Outre ce qui précède, la FICR a formulé, sur la foi de ses recherches, des recommandations sur le redressement à la suite de catastrophes⁴⁸, sur l'intégration et l'harmonisation des politiques de GRC et d'ACC⁴⁹, sur la protection des enfants en cas de catastrophe⁵⁰ et sur l'égalité des sexes et la prévention de la violence sexuelle et sexiste en cas de catastrophe⁵¹.

Dans le cadre du second volet de son mandat — soutenir les États dans le renforcement de leurs lois en matière de gestion des catastrophes — la FICR mène des initiatives nationales de défense d'intérêts partout dans le monde en collaboration avec les Sociétés nationales. À titre d'exemple, les Sociétés nationales et la FICR ont œuvré pour l'adoption des Lignes directrices IDRL dans 38 pays, dont bon nombre a adopté plusieurs normes donnant effet aux recommandations qui y sont formulées⁵². En plus de ces démarches nationales, la FICR et les Sociétés nationales travaillent ensemble auprès d'organes régionaux afin d'influencer la mise au point d'ententes, de normes et d'outils régionaux de GRC. Par exemple, la FICR et les Sociétés nationales ont influencé le développement de dispositions régionales conformes aux Lignes directrices sur les OIS dans les pays andins, en Amérique centrale et en Asie du Sud-Est⁵³.

À propos des lignes directrices

Objet et portée des lignes directrices

Les présentes lignes directrices ont pour objet d'aider les États dans leurs démarches de renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe et de préparation juridique aux catastrophes. Elles ont pour public cible les législateurs et décideurs politiques nationaux, de même que les autres acteurs et les parties prenantes de la GRC.

L'un de leurs principaux objectifs est de rassembler le corpus actuel de recommandations de la FICR en un seul document, qui pourra servir d'outil comparatif dans l'évaluation de normes nationales. Les lignes directrices visent également à fournir des indications sur l'intégration de normes internationales pertinentes, en particulier le Cadre d'action de Sendai et le Règlement sanitaire international (2005). Leur approche est globale : elles indiquent comment différentes normes – lois, règlements, politiques, plans et procédures opérationnelles normalisées (PON) – peuvent former ensemble un cadre complet propice à une GRC efficace.

Les présentes lignes directrices traitent de toutes les questions devant faire l'objet de normes nationales de gestion des catastrophes. Leur première section traite des bases d'un système de GRC efficace (section 1); il y est question d'arrangements institutionnels, de financement, de surveillance et d'évaluation, ainsi que de prévention de la fraude et de la corruption. Elles abordent ensuite la prévention et d'atténuation des catastrophes (section 2), la préparation, l'action anticipative et la réaction aux catastrophes (section 3) et le redressement à la suite de catastrophes (section 4). Les présentes lignes directrices comptent également des sections consacrées à certains types de catastrophes (section 5), à l'aide internationale en cas de catastrophe (section 6); aux facilités juridiques accordées aux acteurs de la GRC (section 7); à la protection et à l'inclusion des groupes marginalisés et à risque; (section 8); au soutien psychosocial et en santé mentale (section 9); et aux déplacements liés aux catastrophes (section 10). Bien que les présentes Lignes directrices se veulent exhaustives, quelques sujets ne sont pas **couverts** par celles-ci; ceux-ci pourront faire l'objet d'éditions ultérieures, une fois des recherches approfondies à leur sujet achevées. On pense notamment au rôle des systèmes de protection sociale dans l'atténuation des incidences de catastrophes, en particulier chez les groupes marginalisés et à risque⁵⁵.

Gouvernance des risques de catastrophe :

L'ensemble des institutions, mécanismes, cadres politiques et juridiques et arrangements permettant d'orienter, de coordonner et de superviser les stratégies de réduction des risques de catastrophe et les domaines d'activité qui s'y rapportent⁵⁴.

La notion de **préparation juridique aux catastrophes et aux urgences** désigne à la fois un processus et un résultat.

En tant que résultat, la préparation juridique fait référence à l'état de préparation juridique, c.-à-d. à la mise en place de lois, de règlements, de procédures et de plans bien conçus, bien compris et bien appliqués en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

En tant que processus, la préparation juridique désigne l'examen et le renforcement de normes juridiques afin de s'assurer qu'ils : i) créent un environnement favorable à une GRC efficace et efficiente; et ii) atténuent les problèmes juridiques qui caractérisent les catastrophes et des urgences. Elle vise également l'application de dispositions juridiques en vigueur par la mise sur pied de plans et de procédures opérationnels, par la formation d'acteurs (notamment quant à leurs rôles et responsabilités), par l'information et la sensibilisation du grand public.

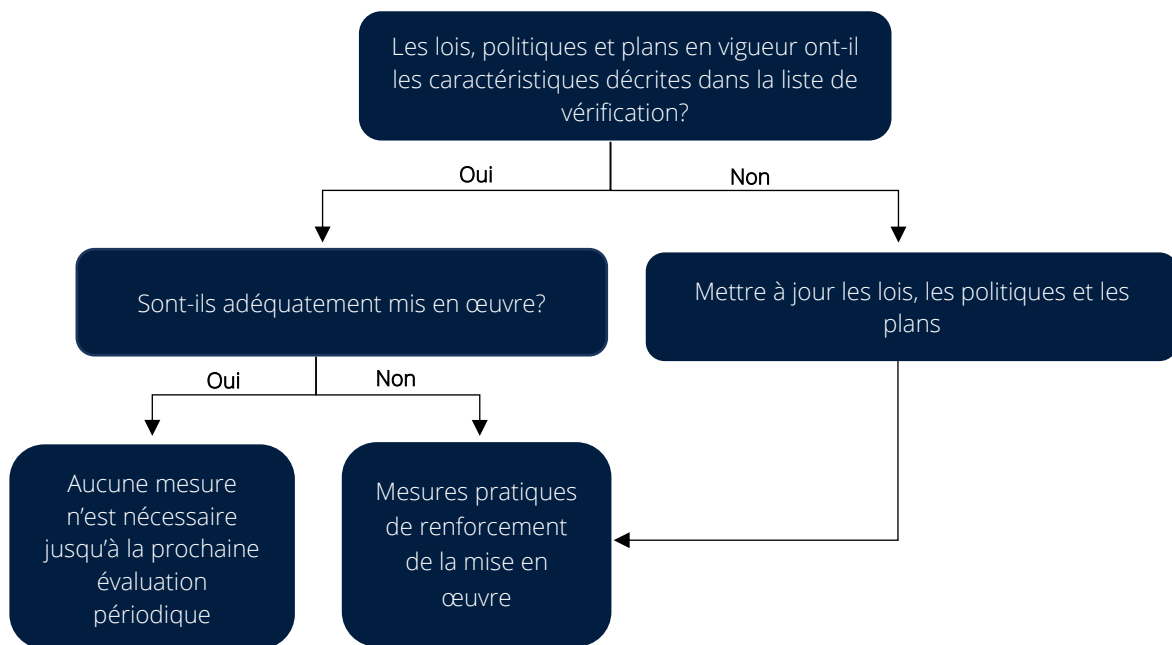
Comme il est indiqué à la section [Terminologie](#) ci-dessus, les présentes lignes directrices reprennent la définition internationalement reconnue du terme « catastrophe », soit « une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux, dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental⁵⁶ ». Cette définition n'englobe *pas* les conflits armés ni d'autres situations d'instabilité ou de tensions sociales⁵⁷. Ainsi, les présentes lignes directrices s'appliquent à *tous* les types de catastrophes et de situations d'urgence, à l'exception des conflits armés et des autres situations d'instabilité ou de tensions sociales. Soulignons que les urgences de santé publique et les catastrophes qui découlent d'aléas technologiques (dont traite la [section 6](#)) tombent également sous son coup.

Autre point important, les présentes Lignes directrices ne se veulent pas un outil de réforme législative et politique en matière de gestion des catastrophes en zone fragile, touchée par des conflits ou vulnérable (FTCV). Au contraire, elles ont été pensées pour servir dans les contextes où la primauté du droit est modérément ou hautement respectée, tel qu'en font foi des facteurs comme un gouvernement ouvert, l'application de la réglementation, un faible taux de corruption, l'existence de droits fondamentaux et le maintien de l'ordre et de la sécurité⁵⁸. Le corpus actuel de recherches et de recommandations en droit des catastrophes de la FICR n'indique pas comment renforcer la gouvernance des risques de catastrophe en zone FTCV. Il s'agit-là d'une importante lacune qui mérite des recherches et une analyse approfondies. En effet, l'expérience et les études de cas cumulées par la FICR à ce jour mettent en lumière la complexité de la GRC en zone FTCV, ce qui suggère la possible nécessité d'un ensemble de recommandations pensé pour ce contexte en matière de gouvernance des risques de catastrophe.

Quand et comment utiliser les lignes directrices?

Pour chaque sujet des présentes lignes directrices, une description des questions juridiques et pratiques clés est donnée. Suit une courte liste de vérification indiquant les types de mesures législatives, politiques et de planification qui sont généralement à prendre. Ces listes de vérification par sujet se veulent un outil comparatif pour l'évaluation de normes nationales et l'établissement des forces, faiblesses et lacunes de celles-ci. Elles peuvent servir à cerner les possibilités d'amélioration et établir les types de dispositions à adopter. Les présentes lignes directrices peuvent être utilisées pour appuyer la révision globale ou d'ensemble des lois, politiques et plans d'un pays en matière de gestion des catastrophes. Dans un tel cas, la FICR recommande de suivre l'ordre des présentes et d'en étudier chaque sujet et chaque liste de vérification de façon méthodique et successive. Les présentes Lignes directrices peuvent également servir à une réforme législative ou de politique ciblant en particulier une question touchant à la GRC, et relevant seulement d'une section ou sous-section des présentes.

Cela dit, les lois, politiques et plans sur la gestion des catastrophes ne peuvent réellement être efficaces que s'ils sont adéquatement mis en œuvre. Aussi la FICR préconise-t-elle un processus en trois étapes calqué sur les listes de vérification par sujet. La première étape consiste en l'évaluation des lois, politiques et régimes en vigueur. Si les dispositions appropriées sont déjà en vigueur, les deuxième et troisième étapes ont pour but d'évaluer leur mise en œuvre et, si celle-ci présente des lacunes, d'établir par quelles mesures pratiques elle pourrait être renforcée. Certaines mesures pratiques clés de renforcement de la mise en œuvre consistent à accroître les connaissances et les capacités des acteurs de la GRC (p. ex. au moyen de formation ou d'exercices de simulation) afin de bonifier leur collaboration et d'augmenter les ressources financières et autres qui leur sont disponibles. Ce processus en trois étapes est présenté à la page suivante.



1. Les bases d'un système de GRC efficace

A. Normes de gestion des catastrophes

Au palier national, la GRC repose sur un ensemble de lois, de politiques, de plans et de procédures. Chacun de ces types de normes peut jouer un rôle déterminant. La législation peut venir structurer le système de GRC en créant les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, en prévoyant le mandat, les rôles et les responsabilités de ces autorités et d'autres acteurs, en mettant sur pied des mécanismes de coordination, et imposant des allocations budgétaires constantes et en établissant des principes et objectifs directeurs. Elles peuvent également prévoir des tâches essentielles de GRC (p. ex. évaluation des risques, alarme précoce, évacuation) et en désigner les responsables, faciliter la réalisation d'activités de GRC en créant des exceptions aux règles générales (p. ex. des raccourcis administratifs) et permettre la déclaration d'états d'urgence ou de catastrophe. *Bien qu'une politique ou qu'un plan pourrait remplir certains de ces rôles, la législation a l'avantage d'être contraignante; autrement dit, elle peut créer des droits et des devoirs opposables.*

La plupart des pays sont dotés d'une loi dédiée à la gestion des catastrophes; cependant, le niveau de détail de celle-ci est variable. L'un des facteurs qui influence ce niveau de détail est le type de régime juridique en vigueur. Dans certains régimes juridiques, cette loi établit un cadre global que viennent préciser des règlements ou décrets de mise en œuvre. Il s'ensuit que les dispositions légales en question ne deviennent parfois applicables qu'à l'adoption des règlements et décrets qui en portent application. À l'inverse, dans d'autres régimes, les lois, très détaillées, peuvent être appliquées dès leur entrée en vigueur. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux gouvernements se sont dotés d'une loi sur la gestion des catastrophes couvrant plusieurs aléas, et traitant de prévention et d'atténuation, de préparation, d'intervention et de redressement. La FICR recommande généralement cette approche car elle peut donner lieu à un cadre global, dans lequel des normes à visée particulière peuvent être conçues.

Les politiques, stratégies, plans et procédures jouent également un rôle clé dans la GRC. Leurs fonctions typiques sont présentées ci-dessous.

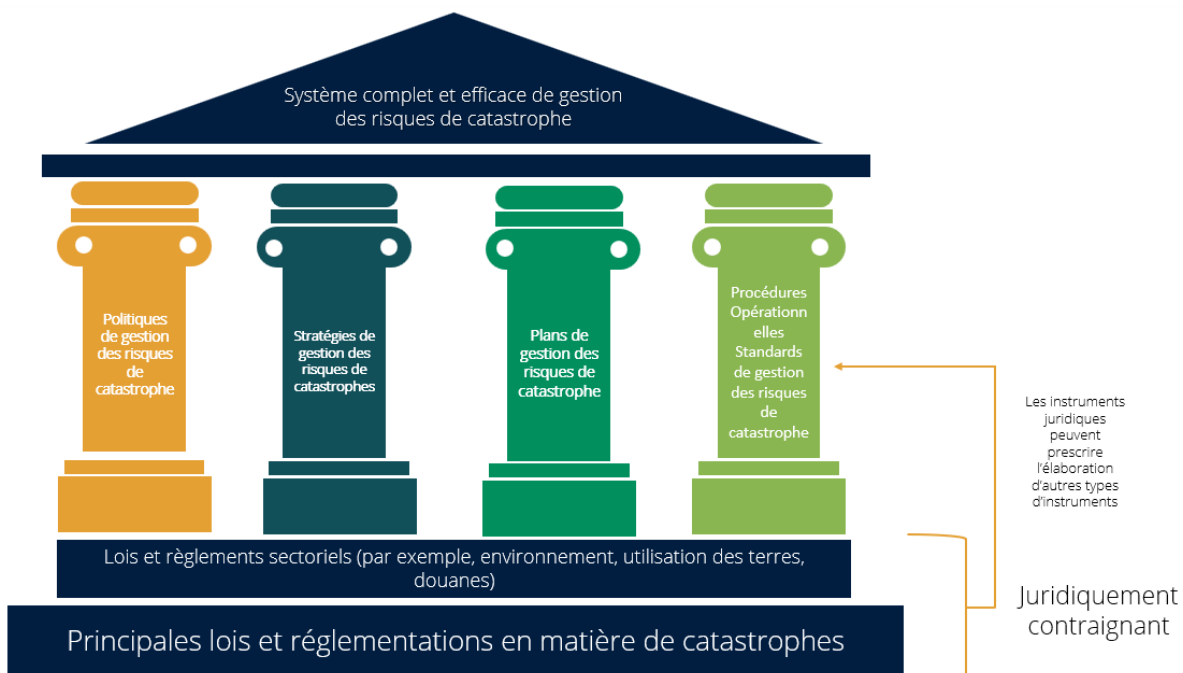
- Le rôle des **politiques** est de fonder une vision de la GRC (ou d'un aspect de celle-ci). Elles peuvent remplir ce rôle en définissant les termes clés et en établissant les principes, objectifs, buts et priorités de la GRC. Elles peuvent aussi établir les activités et projets clés à mettre en œuvre, ainsi que définir les rôles et responsabilités de différents acteurs. Cependant, elles décrivent généralement ces questions de façon générale ou globale, en laissant le détail à d'autres normes (le plus souvent des normes juridiques ou des plans).
- Le rôle des **plans** est de clarifier les questions du « qui », du « quoi », du « quand », du « où » et du « comment » de la GRC (ou d'un aspect de celle-ci). Ils indiquent généralement les activités qui seront menées dans chaque secteur, en attribuant les rôles et responsabilités qui s'y rapportent. Normalement, ils établissent aussi des mécanismes de coordination et de communication de renseignements. Bien que les lois et les politiques traitent parfois de telles questions, les plans vont en principe beaucoup plus dans le détail sur le plan pratique. Les plans d'urgence de réaction aux catastrophes sont chose commune; il n'en est pas moins nécessaire de formuler des plans pour toutes les composantes de la GRC.
- Les **stratégies** de gestion des catastrophes se voient fréquemment. Certaines ressemblent à des politiques, tandis que d'autres sont de nature hybride, en ce qu'elles tiennent à la fois de la politique et du plan. De nombreux États se sont dotés de politiques de RRC nationales et sous-nationales dans leurs démarches pour satisfaire leurs engagements aux termes du Cadre d'action de Sendai, dont les

sept cibles mondiales comprennent l'augmentation substantiel du nombre de pays dotés de stratégie d'atténuation des risques de catastrophe nationales et locales⁵⁹.

- Les **procédures opérationnelles normalisées** (PON) ont pour but d'établir un jeu d'instructions par étapes pour guider les acteurs de la GRC dans l'exécution de tâches importantes ou de routine. Les PON peuvent favoriser l'efficacité, la qualité et l'uniformité, tout en réduisant les erreurs et les manquements relatifs au respect des normes applicables.

On adopte souvent une politique, un plan ou une procédure pour régir un aléa, des fonctions ou des activités particuliers. Cela peut créer un risque de fragmentation. Il est capital que les différentes normes de gestion des catastrophes — et leur concrétisation — cadrent les unes avec les autres et évitent les chevauchements inutiles. Il importe également d'éviter les lacunes. Ensemble, les diverses normes de gestion des catastrophes en vigueur doivent couvrir tous les aléas, toutes les régions et toutes les composantes de la GRC. En se dotant d'une loi sur la gestion des catastrophes couvrant plusieurs aléas, il est possible d'atténuer les risques d'incohérence, de chevauchement ou de lacune en créant un cadre global dans lequel des politiques, plans et procédures particuliers peuvent être créés. En effet, cette loi-cadre peut prévoir l'adoption et la mise à jour périodique de normes couvrant des aléas, des fonctions ou des activités en particulier.

Le terme « loi sectorielle » s'entend de tout type de loi relatif à un secteur d'activité particulier (p. ex. santé, éducation, logement, environnement) qui n'est *pas* une loi sur la gestion des catastrophes. Divers lois et règlements sectoriels peuvent jouer un rôle important dans la GRC. Par exemple, les lois sectorielles relatives à l'environnement, à l'utilisation des terres et à la construction peuvent jouer un rôle important dans la réduction des expositions et de la vulnérabilité aux aléas (voir la [Section 2](#) ci-dessous). De même, les lois sectorielles en matière d'impôt, de migration et de douanes (entre autres) peuvent jouer un rôle déterminant dans la facilitation de l'aide internationale en cas de catastrophe (voir la [Section 7](#) ci-dessous). Il ne suffit donc pas de se doter de solides normes de gestion des catastrophes; encore faut-il rationaliser les dispositions relatives aux catastrophes ou les intégrer dans un vaste cadre de lois et de règlements sectoriels. Le tableau suivant met en lumière la façon dont tous les différents types de normes abordés dans la présente section peuvent se compléter pour créer un système de GRC exhaustif et efficace.



Comme il est indiqué ci-dessus, les lois et les politiques peuvent venir établir des principes directeurs, objectifs et approches de GRC. De nombreux principes, objectifs et approches sont généralement reconnus au palier international, de même qu'au sein des secteurs humanitaires et de la GRC⁶⁰; nommons entre autres l'apport d'une protection et d'une aide particulière aux groupes marginalisés et à risque; l'emploi d'une approche sollicitant les sociétés et les États dans leur ensemble; la mobilisation des autorités et communautés locales; l'adoption d'approches multirisques; un investissement accru dans la prévention, l'atténuation, la préparation et l'action anticipative; et la réalisation des synergies entre la GRC, l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable. Les pays qui révisent leurs lois et politiques en matière de gestion des catastrophes devraient envisager l'inclusion de ces principes directeurs, objectifs et approches, adaptés au contexte local.

Liste de vérification : normes de gestion des catastrophes

- Il y a une loi sur la gestion des catastrophes multirisques et couvrant toutes les phases qui jette les bases du système de GRC.
- Cette loi procède d'une approche multirisques Elle couvre la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction et le redressement en matière de catastrophes;
- Il y a une politique ou un ensemble de politiques sur la GRC qui présentent une vision de la GRC en énonçant des principes directeurs, des objectifs et des approches de GRC, de même que des domaines et types d'activités clés.
- Il y a un plan ou un ensemble de plans de GRC qui détaillent les activités clés à mettre en œuvre, et qui clarifient les rôles, les responsabilités et les mécanismes de coordination relatifs à celles-ci.
- Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes énoncés ci-dessus – et leur concrétisation – sont cohérents et évitent les chevauchements inutiles.
- Les lois, politiques et plans sur la gestion des catastrophes énoncés ci-dessus sont exhaustifs, en ce qu'ils traitent :
 - de prévention, d'atténuation, d'action anticipative, de préparation, de réaction et de redressement en matière de catastrophes;
 - de tous les types d'aléas prévalents au pays;
 - de toutes les régions géographiques du pays.
- Les lois, politiques et plans sur la gestion des catastrophes adoptent des principes directeurs, objectifs et approches de GRC, dont certains ou l'ensemble des suivants :
 - l'assurance d'une protection et d'une aide particulières aux groupes marginalisés et à risque;
 - l'adoption d'une approche sollicitant la société et l'État dans leur ensemble;
 - la mobilisation d'autorités et de communautés locales;
 - l'adoption d'une approche multirisques;
 - l'accentuation de l'investissement dans la prévention, l'atténuation, la préparation et l'action anticipative;
 - la réalisation des synergies entre la GRC, l'adaptation aux changements climatiques et le développement durable.

B. Arrangements institutionnels

Une GRC efficace suppose l'adoption d'une approche sollicitant les sociétés et les États dans leur ensemble qui met à profit les connaissances, les capacités et les ressources d'un très vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Cela suppose des arrangements institutionnels robustes et inclusifs, qui définissent clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs et mettent sur pied les mécanismes de coordination appropriés. En pratique, la coordination inadéquate et l'incertitude quant aux rôles et responsabilités sont des problèmes récurrents en GRC; Elles sont souvent source de retards, de doubles emplois et de lacunes dans les activités. Les paragraphes suivants indiquent comment les lois, les politiques et les plans peuvent contribuer à la résolution de ces problèmes par l'établissement de solides arrangements institutionnels. Ils traitent de quatre sujets importants : (i) les principaux responsables de la GRC; (ii) les rôles et responsabilités de tous les autres acteurs; (iii) le rôle des gouvernements et communautés locaux; et (iv) les mécanismes de coordination.

Principaux responsables de la GRC

Il y a plusieurs façons de répartir la responsabilité de la GRC entre différents acteurs gouvernementaux. Cette attribution a une dimension verticale et une dimension horizontale.

- L'**attribution verticale** consiste en la répartition de la responsabilité entre les gouvernements national, provinciaux et locaux (c.-à-d. municipaux). Elle dépend largement du système politique et constitutionnel de chaque pays. Dans de nombreux pays, le gouvernement national est le principal responsable de la GRC, et il y a un organisme ou un ministère national chargé de la GRC qui a parfois des divisions ou des bureaux au sein des provinces. Par opposition, dans les pays fédéraux, il arrive que les gouvernements provinciaux soient les principaux responsables de la GRC, et qu'ils disposent d'agences ou de ministères en la matière.
- L'**attribution horizontale** consiste en la répartition de la responsabilité entre différents acteurs gouvernementaux du même palier (ou entre différentes divisions au sein du même département ou organisme gouvernemental). La responsabilité de la GRC peut être répartie selon les aléas, les fonctions ou les types d'activité. Par exemple, un organisme national pourrait être chargé du redressement ou de la sécurité en cas de catastrophe nucléaire. Ce type d'attribution horizontale de la responsabilité se voit également aux paliers inférieurs de gouvernement.

Dans les deux dernières décennies, de nombreux gouvernements se sont dotés d'une agence ou d'un ministère national chargé globalement de la GRC relative à la plupart (si ce n'est l'ensemble) des aléas. Cette entité compte généralement des divisions vouées à des composantes particulières de GRC (intervention, redressement, etc.) ou à des types d'aléas ou de catastrophe particuliers. La FICR préconise généralement cette approche, en ce qu'elle crée une autorité publique unique principalement responsable de la GRC, ce qui réduit le risque d'une pluralité d'autorités aux mandats redondants ou conflictuels.

Cela dit, même dans un pays doté d'un organisme national de GRC, il est presque inévitable de constater un certain degré de fragmentation dans les arrangements institutionnels. Certaines sphères de la GRC — par exemple la gestion des aléas nucléaires — sont normalement administrées par plusieurs organismes spécialisés. Dans ces situations, il est essentiel que les mandats, rôles et responsabilités de ces différentes autorités soient clairement établis et qu'il n'y ait pas d'incohérence ou de chevauchement inutile. Il est en outre capital que la division des responsabilités n'entraîne pas de lacunes; ensemble, les mandats, rôles et responsabilités des différentes autorités doivent couvrir tous les aléas, toutes les régions et toutes les composantes de GRC.

Liste de vérification : principaux responsables de la GRC

- La loi crée un organisme ou un ministère national chargé de la GRC dont le mandat s'étend à la plupart, si ce n'est la totalité, des aléas.
- La loi désigne clairement les autorités gouvernementales chargées de la GRC aux paliers provincial et local.
- Les lois, politiques et plans en vigueur donnent aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes (à tous les paliers gouvernementaux) des mandats, rôles et responsabilités clairs et exhaustifs.
- Ensemble, les mandats, rôles et responsabilités des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes couvrent :
 - la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, la réaction et le redressement en matière de catastrophes;
 - tous les types d'aléas;
 - toutes les régions géographiques du pays; et
 - tous les types de fonctions (p. ex. politique, opérations, surveillance et évaluation).
- Si plusieurs autorités ou ministères sont chargées de la GRC (p. ex. à différents paliers gouvernementaux ou pour différents aléas ou composantes de GRC), leurs mandats, rôles et responsabilités respectifs sont clairement définis. Il n'y a pas d'incohérence, de duplication inutile ou d'incertitude quant aux mandats, rôles et responsabilités.

Rôles et responsabilités d'autres acteurs

Outre les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, un vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux joue un rôle déterminant dans la GRC. De nombreux départements et organismes sectoriels (p. ex. en santé, en logement, en éducation ou en services sociaux) sont responsables de la prestation de services essentiels lors de la réaction et du redressement en cas de catastrophe. Ces départements et agences doivent être prêts à intervenir en cas d'augmentation de la demande relative à leurs services, à assurer ces services par des canaux de substitution, et à répondre aux besoins particuliers engendrés par une catastrophe. De nombreux acteurs non gouvernementaux, dont le secteur privé, les organismes de la société civile et les groupes communautaires, ont un rôle important à jouer. Il est fréquent que ceux-ci mènent eux-mêmes des activités de GRC, parfois au moyen de fonds et d'autres ressources gouvernementaux.

Il est essentiel que les lois, politiques et plans en vigueur définissent clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux participant à la GRC, et non seulement ceux des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes. Les rôles et responsabilités de chaque acteur devraient correspondre à ses capacités et à ses ressources. Les lois et politiques peuvent servir à définir les rôles et responsables globalement, et les plans de gestion des catastrophes, à les préciser en répondant aux questions du « qui », du « quoi », du « quand », et « où » et du « comment ». Pour être clair, un plan devrait : établir avec clarté et précision les rôles et responsabilités de tous les acteurs; déterminer les acteurs principaux et de soutien relatifs à chaque activité; et indiquer ce qui distingue les rôles et responsabilités définis pour différentes composantes de GRC (p. ex. intervention versus redressement).

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (les **Sociétés nationales**) jouissent d'un statut juridique unique à titre d'auxiliaires aux autorités publics dans la sphère humanitaire⁶¹. Ce rôle auxiliaire signifie que les activités des Sociétés nationales sont complémentaires à celles de leurs autorités publiques en matière humanitaire, y compris sur le plan de la GRC. Les Sociétés nationales se chargent normalement des activités de GRC locales. Elles prennent également part aux opérations de réaction aux catastrophes à titre de premières répondantes. Il y a donc lieu pour les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes de reconnaître le rôle auxiliaire des Sociétés nationales pertinentes dans la GRC et de définir clairement leurs rôles et responsabilités.

Liste de vérification : rôles et responsabilités d'autres acteurs

- Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes définissent clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la GRC, y compris :
 - les différents paliers gouvernementaux;
 - les départements et organismes sectoriels;
 - les organismes de la société civile;
 - le secteur privé; et
 - les groupes communautaires.
- Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes reconnaissent le rôle auxiliaire des Sociétés nationales pertinentes dans la GRC et définissent clairement leurs rôles et responsabilités.
- Les plans de gestion des catastrophes :
 - établissent avec clarté et précision les rôles et responsabilités de tous les acteurs;
 - déterminent les acteurs principaux et de soutien relatifs à chaque activité;
 - précisent ce qui distingue les rôles et responsabilités définis pour différentes composantes de GRC (p. ex. intervention versus redressement).
- Les rôles et responsabilités attribués à chaque acteur reflètent ses capacités et ses ressources.

Gouvernements et communautés locaux

Contrairement aux acteurs nationaux et internationaux, les gouvernements locaux sont présents avant, pendant et après une catastrophe. Ils connaissent souvent bien les risques de catastrophe dans la région (c.-à-d. les zones et ressources les plus exposées ou vulnérables) et ont de l'expérience en matière de réaction aux catastrophes et de redressement. Qui plus est, ils jouissent souvent de liens de confiance plus forts que les autres paliers de gouvernement avec leurs collectivités. Vu ces facteurs, il est crucial que les lois, politiques et plans en vigueur appuient le rôle que jouent les gouvernements locaux en clarifiant leurs rôles et responsabilités de prévention, d'atténuation, de préparation, d'action anticipative, de réaction et de redressement en matière de catastrophes. Il est également vital que les gouvernements locaux disposent d'un financement adéquat et fiable pour exercer ces responsabilités, ce qui peut leur être fourni au moyen de mécanismes tels que des allocations budgétaires régulières. De plus, il importe de mettre sur pied des comités de GRC ou des mécanismes de coordination au palier local, et d'y intégrer

des représentants communautaires. Dans plusieurs pays, les risques de catastrophe varient énormément d'une zone de gouvernement local à l'autre. Ainsi, il est à propos de mettre sur pied des mécanismes et des programmes visant la prestation de financement et de soutien technique supplémentaires aux gouvernements locaux qui doivent composer avec un risque de catastrophe relativement élevé.

L'importance d'une approche communautaire de la GRC est largement reconnue. Souvent, les membres de la collectivité de longue date connaissent très bien les risques de catastrophe locaux, de même que les lacunes relevées dans les activités d'intervention et de redressement passées. Ils peuvent indiquer les types de soutien dont la collectivité a besoin pour atténuer les risques, et pour se préparer aux catastrophes, intervenir en cas de catastrophe et assurer un redressement de manière plus efficace. C'est d'ailleurs ultimement aux membres de la communauté qu'il revient de mettre en œuvre plusieurs des mesures clés nécessaires à leur protection, de même qu'à celle de leurs habitations et de leurs moyens de subsistance. Il s'ensuit que l'approche communautaire, laquelle suppose une participation significative et une consultation continue de la population quant à la conception et à la mise en œuvre d'activités de GRC, constitue parfois la meilleure façon de cerner et satisfaire les besoins locaux. D'ailleurs, les communautés prennent une part active à la GRC, notamment en formant des groupes ou des comités locaux et en lançant leurs propres projets. Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et les gouvernements locaux devraient donc prévoir une gamme de mesures de soutien (p. ex. sur les plans financier, technique ou juridique) pour les groupes communautaires qui souhaitent jouer ce type de rôle actif.

Liste de vérification : gouvernements et communautés locaux

- Les lois, politiques et plans définissent clairement les rôles et responsabilités des gouvernements locaux en matière de prévention, d'atténuation, de préparation, d'action anticipative, de réaction et de redressement relatifs aux catastrophes.
- La législation fournit aux gouvernements locaux un financement fiable et adéquat leur permettant d'exercer leurs responsabilités de GRC au moyen de mécanismes tels que des allocations budgétaires régulières.
- Des mécanismes ou des programmes sont en place pour permettre aux gouvernements national ou provinciaux de fournir un financement et du soutien technique supplémentaires aux gouvernements locaux qui doivent composer avec un risque de catastrophe relativement élevé.
- Les lois et politiques reconnaissent l'importance d'une approche communautaire de la GRC comprenant une participation significative de la population aux programmes et activités.
- La loi exige des acteurs de la GRC qu'ils consultent la population en continu quant à la conception et à la mise en œuvre des activités de GRC.
- La loi prévoit la mise sur pied de comités de GRC ou de mécanismes de coordination à l'échelle locale, et des représentants communautaires y participent.
- Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes disposent de mécanismes ou de programmes prévoyant une gamme de mesures de soutien (p. ex. sur les plans financier, technique ou juridique) pour les groupes communautaires qui souhaitent concevoir et mener leurs propres projets de GRC.

Mécanismes de coordination

Pour être efficace, la GRC nécessite une coordination verticale entre les différents paliers gouvernementaux, de même qu'une coordination horizontale entre différents acteurs étatiques sur un même palier gouvernemental. Elle requiert en outre la coordination des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En pratique, cela se traduit par la mise sur pied d'un éventail de mécanismes de coordination inclusifs à différents niveaux, et pour différentes composantes de la GRC. Il est impossible de prescrire un modèle de coordination universel qui sied à tous les pays. Toutefois, la FICR dégage de ses recherches quelques considérations générales qui devraient orienter la conception de mécanismes de coordination.

- Ces mécanismes ne devraient pas se limiter à la réaction aux catastrophes, mais aussi servir à la prévention, à l'atténuation, à la préparation, à l'action anticipative et à l'aide internationale en cas de catastrophe.
- Si le même mécanisme de coordination est utilisé pour différentes composantes de GRC (p. ex. à la fois pour l'intervention et le redressement), il faut clarifier si, comment et quand les rôles de direction et de participation changent.
- Un mécanisme de coordination doit être inclusif, en ce qu'il permet à tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de participer. Il faut intégrer les acteurs non gouvernementaux ayant des rôles et des responsabilités de GRC aux mécanismes de coordination des activités, et non les reléguer à des fonctions de groupe ou de forum de consultation.

Liste de vérification : mécanismes de coordination

- Les lois, politiques et plans:
 - établissent un éventail de mécanismes de coordination inclusifs à différents paliers gouvernementaux et pour différentes composantes de la GRC;
 - désignent clairement les acteurs responsables de chaque mécanisme de coordination, de même que ceux qui y participeront.
 - prévoient la participation d'acteurs non gouvernementaux ayant des rôles et responsabilités en matière de GRC aux mécanismes de coordination opérationnels;
 - permettent au gouvernement d'intégrer d'autres acteurs aux mécanismes de coordination à titre informel au besoin (p. ex. en réaction aux changements de circonstances);
 - précisent si, comment et quand les rôles de direction et de participation dans les mécanismes de coordination changent (p. ex. au passage de l'intervention au redressement).
- Il y a des mécanismes de coordination pour la prévention et l'atténuation, la préparation, l'action anticipative, l'intervention, le redressement et l'aide internationale en matière de catastrophes.

C. Financement

De nombreux mécanismes de financement peuvent convenir à la GRC. Ceux qu'on voit le plus souvent sont les allocations budgétaires, les postes budgétaires d'urgence et les fonds de secours. Il est d'une importance capitale de prévoir des allocations budgétaires régulières pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes afin de fournir aux activités essentielles une source de financement fiable et prévisible. Outre ces allocations budgétaires régulières, de nombreux pays prévoient des postes budgétaires d'urgence afin de pouvoir débloquer des fonds rapidement en cas de catastrophe. Ces postes peuvent être de nature générale (c.-à-d. applicables à toutes sortes de besoins financiers imprévus, sans égard à la cause) ou voués en particulier aux situations d'urgence ou de catastrophe. De nombreux pays se sont également dotés de fonds voués aux urgences ou aux catastrophes pouvant servir à la réaction aux catastrophes ou à d'autres aspects de la GRC.

Ces mécanismes de financement courants doivent reposer sur des normes juridiques. Il est possible d'imposer, par voie législative, la prévision d'allocations budgétaires régulières pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes aux paliers national, provinciaux et locaux. En général, les fonds de secours doivent être établis par voie de lois ou de règlements. Ces lois et règlements doivent notamment traiter des questions clés suivantes : la provenance des contributions au fonds; les critères de déboursement; le plafond annuel des déboursements; la façon dont les fonds sont investis, le cas échéant; l'administration et la vérification du fonds, ainsi que sa structure de gouvernance (c.-à-d. l'établissement d'un comité ou d'une autre structure de gestion pour la prise des décisions d'investissement ou de déboursement).

Lorsqu'une catastrophe frappe, elle est normalement suivie d'une hausse des besoins de financement qui peut durer plusieurs années. Bien qu'un fonds de secours ou un poste budgétaire d'urgence puisse constituer une source de financement rapide en cas de catastrophe, ils ne se prêtent généralement qu'aux événements plus fréquents qui causent relativement peu de dégâts. Plus les dégâts sont considérables, plus il devient improbable qu'un fonds de secours ou qu'un poste budgétaire d'urgence suffise. Voilà pourquoi la FICR recommande la mise sur pied d'une stratégie de financement en cas de catastrophe suivant une approche de « stratification du risque » caractérisée par la combinaison de différents types de mécanismes de financement de sorte à pouvoir réagir à des catastrophes de fréquence et de gravité variées⁶². Parmi les mécanismes de financement pouvant être mis sur pied à l'avance pour des catastrophes graves, mais peu fréquentes, on compte les suivants :

- **Lignes de crédit préventives** : Il se peut qu'un gouvernement soit à même d'obtenir une ligne de crédit préventive auprès d'une institution financière internationale. Consentie en « temps normaux », ce type de financement est déboursé à la survenance d'une catastrophe. Les lignes de crédit préventives permettent aux gouvernements d'obtenir un financement rapide dans le sillage d'une catastrophe, lorsque le besoin en fonds est pressant, mais les liquidités, insuffisantes.
- **Assurance** : Il est possible de recourir à l'assurance traditionnelle (aussi appelée assurance à caractère indemnitaire) pour couvrir les pertes causées par une catastrophe. L'assurance paramétrique, dont la prestation fixe dépend de la survenance d'un événement prédéfini (p. ex. un séisme d'une magnitude donnée), peut aussi être utilisée. Un gouvernement peut s'assurer lui-même; il peut également mettre sur pied un régime d'assurance public permettant aux particuliers d'assurer leurs biens (logements, biens agricoles, etc.) à un prix abordable.

- **Titres liés aux catastrophes** : Les titres liés aux catastrophes permettent de transférer des risques de catastrophe aux marchés boursiers. La forme la plus fréquente en est l'**obligation-catastrophe**. Une obligation-catastrophe est un titre prévoyant le versement d'une somme à l'émetteur advenant la matérialisation d'un risque de catastrophe prédéfini, par exemple un feu de forêt entraînant des dommages évalués à 500 M \$ ou un séisme de magnitude 6.0⁶³. Bien que les assureurs soient les principaux émetteurs d'obligations-catastrophe, les gouvernements peuvent aussi en émettre⁶⁴.

Cela dit, tous les mécanismes de financement en cas de catastrophe n'ont pas le même coût. Il importe donc, pour décider quel mécanisme intégrer à une stratégie de financement en cas de catastrophe, d'établir si les retombées prévues à long terme justifient le paiement de frais récurrents, comme des intérêts ou des primes d'assurance.

Il est capital, dans la conception d'une stratégie de financement, de porter une attention particulière à la part de ressources allouée aux différentes composantes de GRC. L'investissement dans les mesures qui réduisent les incidences de catastrophes (p. ex. la prévention, l'atténuation, la préparation et l'action anticipative) est financièrement efficient, car ultimement, il réduit les coûts de réaction et de redressement en cas de catastrophe. Toutefois, ces composantes nécessitent un investissement comparativement très important⁶⁵. Il ressort de recherches récentes de la FICR que le financement du rétablissement à long terme pose lui aussi un défi de taille, les activités de réaction et de rétablissement à court terme ayant souvent raison des fonds disponibles⁶⁶. Pour relever ces défis de financement, il est possible de réserver des sommes au sein d'un fonds de gestion des catastrophes. Il est également possible de créer des fonds distinct, par exemple un fonds de prévention, d'atténuation ou de redressement. En outre, il est parfois possible de structurer des mécanismes de financement – comme des fonds de secours, des prêts ou même de l'assurance – pour leur faire produire des versements réguliers échelonnés pendant plusieurs années à la suite d'une catastrophe, ce qui assurerait un financement adéquat et fiable pour le redressement à long terme.

Un autre facteur important à prendre en compte dans la mise sur pied d'une stratégie de financement en cas de catastrophe est l'importance d'assurer un financement adéquat pour la GRC à tous les paliers gouvernementaux. La provenance et la répartition du financement varieront grandement selon le régime politique et constitutionnel du pays. Dans plusieurs pays, il sera approprié que la loi exige du gouvernement national qu'il prévoie des postes budgétaires réguliers prévoyant l'allocation de fonds de GRC aux gouvernements provinciaux et locaux. Dans les fédérations, il pourrait être à propos pour les lois provinciales et locales de prévoir des postes budgétaires réguliers pour la GRC. Cela s'explique du fait que les gouvernements provinciaux et locaux au sein d'une fédération sont souvent dotés d'une autonomie fiscale et budgétaire. Or, même lorsque tel est le cas, il arrive que ces gouvernements dépendent tout de même d'un financement fédéral en matière de GRC, dans lequel cas le gouvernement fédéral pourra recourir à des conventions de partage ou d'égalisation des coûts pour maximiser l'investissement en GRC. Le gouvernement fédéral peut également jouer un rôle dans la mobilisation ou la coordination de financements de diverses provenances (p. ex. différents paliers gouvernementaux, secteur privé, organismes privés).

Bien que l'importance de l'action anticipative soit maintenant largement reconnue, les mécanismes nationaux de financement en cas de catastrophe sont souvent pensé pour verser leurs fonds à la suite d'une catastrophe. Or, cette approche a pour désavantage de sous-financer l'action anticipative. Notion conçue par le secteur humanitaire, le financement fondé sur les prévisions (FFP) a pour objet le versement

de fonds conditionnellement à la formulation de prévisions. Les organismes humanitaires l'utilisent de plus dans leurs mécanismes de financement⁶⁷. Un gouvernement peut intégrer le FFP à ses mécanismes en vigueur ou à de nouveaux mécanismes. À titre d'exemple, si un pays est déjà doté d'un fonds de secours, les critères d'utilisation de ce fonds pourraient être modifiés de sorte qu'il puisse servir à l'action anticipative advenant la prévision d'un aléa. Les critères applicables doivent définir précisément le type et l'envergure de l'événement dont la prévision permet le déboursement de fonds. Il faut en outre prévoir une procédure accélérée pour l'approbation et le déboursement du financement dans ces cas.

Liste de vérification : financement

- Il y a une stratégie de financement en cas de catastrophe qui combine divers mécanismes de financement de sorte à pouvoir réagir à des catastrophes de fréquence et de gravité variables, y compris certains ou la totalité des suivants :
 - allocations budgétaires régulières;
 - postes budgétaires d'urgence;
 - fonds gouvernementaux en cas de catastrophe;
 - fonds fiduciaires à donateurs multiples;
 - lignes de crédit préventives;
 - assurance traditionnelle et paramétrique; et
 - titres liés aux catastrophes.
- La stratégie de financement en cas de catastrophe reflète une stratification du risque et emploie des approches de financement fondées sur les prévisions.
- Cette stratégie atteint un équilibre efficace entre le financement : (i) des mesures d'atténuation des incidences de catastrophes (prévention, atténuation, préparation et action anticipative); et (ii) des mesures d'intervention et de surpassement des incidences de catastrophes (intervention, redressement).
- Elle prévoit un financement adéquat en matière de prévention et d'atténuation, de préparation, d'action anticipative et de redressement à long terme au moyen de mécanismes tels que :
 - la réserve de sommes au sein du fonds de gestion des catastrophes pour ces composantes de GRC;
 - la création de fonds dédiés à ces composantes.
- La stratégie de financement comprend des mécanismes de financement produisant des versements réguliers échelonnés pendant plusieurs années à la suite d'une catastrophe.
- La loi impose la prévision d'allocations budgétaires régulières pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes aux paliers national, provinciaux et locaux. Elle établit en outre un postes budgétaire d'urgence pouvant être utilisé à des fins de réaction aux catastrophes et de redressement à la suite d'une catastrophe;
- La loi crée un fonds en cas de catastrophe. Elle indique clairement :
 - les sources des sommes vouées au fonds;

- les critères de déboursement;
 - les sommes maximales pouvant être déboursées par année, par événement ou par événement;
 - la somme ou la part des fonds réservée pour différentes composantes de GRC;
 - les règles d'administration et de vérification du fonds;
 - les modalités d'investissement du fonds, le cas échéant; et
 - la structure de gouvernance du fonds.
- La loi permet le versement de financement si un événement d'une nature ou d'une gravité prédéterminée est prévu. La loi :
- indique clairement les critères de déboursement (c.-à-d. la nature et la gravité de l'événement prévu);
 - énonce les types d'activité susceptibles de financement; et
 - prévoit une procédure accélérée d'approbation et de versement de fonds.

D. Qualité et responsabilité

Normes minimales

Malgré qu'une catastrophe puisse créer des conditions extrêmement difficiles, tous les acteurs participant à la prestation d'aide en cas de catastrophe devraient s'efforcer de fournir une aide de qualité, de même que prendre les dispositions nécessaires à cette fin. En appui à cet objectif, les décideurs nationaux devraient établir des normes minimales relatives à l'aide en cas de catastrophe. Les Normes minimales Sphere sont les principales normes minimales du secteur humanitaire relatifs à la fourniture de vivres, d'abris, de soins de santé, d'eau et d'installations sanitaires et hygiéniques aux populations touchées. Bien que conçues à l'origine par et pour des acteurs du secteur humanitaire, les Normes minimales Sphere peuvent servir d'outil de référence pour la conception de normes nationales. D'ailleurs, plusieurs pays ont adopté les Normes minimales ou les ont adaptés au contexte local⁶⁸. **Qui plus est, la dernière édition du manuel Sphere (qui énonce les standards dans leur intégralité), est pensée pour être davantage accessible à ses différents utilisateurs, y compris les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et les autres acteurs de gouvernements nationaux.** Comme en traite la [section 7](#) ci-dessous, le respect des normes minimales devrait être une condition à la réception, par un acteur de la GRC, de facilités juridiques, c.-à-d. de droits et d'exemptions juridiques particuliers (p. ex. exemptions fiscales, traitement douanier prioritaire).

Liste de vérification : normes minimales

- ❑ Les lois, les politiques et les plans définissent des normes minimales en matière d'aide en cas de catastrophe ou, à défaut, reprennent des normes minimales internationales.
- ❑ Ces normes couvrent tous les aspects clés de l'aide en cas de catastrophe, ou à tout le moins la fourniture de vivres, d'abris, de soins de santé, d'eau et d'installations sanitaires et hygiéniques aux populations touchées.
- ❑ La législation impose à tous les acteurs participant à la prestation d'aide en cas de catastrophe (gouvernementaux et non gouvernementaux) le respect de ces normes minimales.
- ❑ Elle impose en outre aux autorités en matière de gestion des catastrophes d'utiliser les normes minimales pour orienter : a) la mise sur pied de plans de gestion des catastrophes; et (b) la surveillance et l'évaluation.

Surveillance et évaluation

La surveillance et l'évaluation sont de vastes notions qui peuvent prendre plusieurs formes. La surveillance s'entend de la collecte et de l'analyse routinières d'information (qualitative ou quantitative), généralement afin de suivre les progrès par rapport à un plan, un objectif ou une norme et en rendre compte⁶⁹. L'évaluation consiste à utiliser de l'information afin de poser un jugement, généralement sur l'efficacité, l'efficacité ou l'opportunité d'activités⁷⁰. La surveillance et l'évaluation peuvent favoriser la transparence et la responsabilisation quant aux incidences et résultats d'activités de GRC. Elles peuvent également appuyer l'amélioration de politiques et de pratiques en mettant en lumière les apprentissages d'expériences antérieures. Les évaluations se distinguent les unes des autres sur plusieurs plans :

- **Échelle** : Les évaluations peuvent être de différentes échelles; elles peuvent porter sur certaines activités, ou encore couvrir un organisme ou un système dans son ensemble.
- **Moment** : Les évaluations peuvent être effectuées à différents moments; certaines ont lieu à des intervalles réguliers au cours de la mise en œuvre (évaluation intra-action), et d'autres, par la suite (évaluation *a posteriori*).
- **Objectifs** : Certains types d'évaluation sont surtout à visée d'apprentissage, tandis que d'autres visent des fins de reddition de comptes.

En ce qui concerne ce dernier point, les évaluations de reddition de comptes mettent généralement un accent particulier sur l'objectivité et l'indépendance, et elles adoptent un style davantage investigatif; elles visent à établir la responsabilité des réussites et des échecs. Elles sont normalement menées par un évaluateur externe, et leurs résultats sont rendus publics. À l'inverse, les évaluations qui sont surtout à visée d'apprentissage peuvent être menées par un évaluateur interne, qui, parfois, permettra aux participants de lui faire part de leurs difficultés, voire de leurs erreurs, en toute confidentialité. Alors qu'une évaluation de reddition de comptes se verra souvent source de changements systémiques rapides, l'évaluation axée sur l'apprentissage tendra davantage à appuyer des changements graduels à l'égard d'une activité ou d'un acteur en particulier. Ces deux types d'évaluation ont donc des fonctions différentes, mais complémentaires.

En matière de GRC, la FICR recommande la mise sur pied d'une gamme de mécanismes de surveillance et d'évaluation complémentaires. Il y a lieu pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes de mettre sur pied et mettre à jour périodiquement un cadre de surveillance et d'évaluation applicable à tous les acteurs de la GRC (gouvernementaux et non gouvernementaux). Ce cadre devrait fournir une base pour la surveillance et l'évaluation continues des programmes et activités de GRC. De plus, il y a lieu d'effectuer des évaluations systémiques de façon périodique (p. ex. tous les cinq ans), de même qu'après chaque catastrophe importante. Ces évaluations devraient comprendre celle des lois, politiques et plans en vigueur afin d'en cerner les lacunes de contenu et de mise en œuvre. Conformément à l'approche communautaire abordée à la [section 1B ci-dessus](#), ces deux types de surveillance et d'évaluation devraient permettre aux communautés qui sont touchées par des catastrophes ou risquent de l'être de rétroagir sur les programmes et activités de GRC. Certains territoires chargent un bureau ou un fonctionnaire spécialisé de la surveillance et de l'évaluation des activités de GRC (p. ex. un inspecteur général de la GRC). Cela fournit un mécanisme qui intègre la surveillance et de l'évaluation au système de GRC, et qui fait en sorte que ces activités ont lieu non pas ponctuellement, mais régulièrement.

Liste de vérification : surveillance et évaluation

- La loi exige des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes qu'elles mettent sur pied un cadre de surveillance et d'évaluation applicable à tous les acteurs de la GRC (gouvernementaux et non gouvernementaux).
- Elle oblige les acteurs de la GRC à surveiller et évaluer continuellement leurs programmes et activités. Dans le cadre de ce processus, les acteurs de la GRC doivent recueillir et prendre en compte la rétroaction des participants à leurs programmes et activités.
- La loi impose la conduite périodique d'évaluations systémiques (p. ex. tous les cinq ans), de même qu'après chaque catastrophe importante. Ce processus doit :
 - comprendre une évaluation des lois, politiques et plans en vigueur en matière de gestion des catastrophes;
 - permettre aux communautés touchées de présenter leurs observations; et
 - se terminer par la publication d'un rapport présentant conclusions et recommandations.
- Il y a un bureau ou un fonctionnaire spécialisé mandaté de superviser la surveillance et l'évaluation des activités de GRC.

Prévention de la fraude et de la corruption

La fraude et la corruption peuvent poser de sérieux défis en matière de GRC, en ce qu'elles réduisent la quantité et la qualité de l'aide fournie aux populations touchées par des catastrophes. Pour lutter contre ce problème, il importe que les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes agissent pour promouvoir la résilience organisationnelle contre la fraude et la corruption. Certaines des mesures clé de promotion de la résilience organisationnelle contre la fraude et la corruption sont les suivantes :

- la conception d'un code de conduite qui définit et interdit la corruption et la fraude, et qui en impose le signalement;

- l'établissement d'un mécanisme de dénonciation confidentiel et approprié sur le plan culturel permettant au personnel et aux bénévoles de signaler les cas de fraude et de corruption;
- la tenue d'enquêtes sur les allégations de fraude et de corruption, suivie de la prise de mesures disciplinaires appropriées (y compris le congédiement et le renvoi à la police) lorsqu'une enquête est révélatrice de fraude ou de corruption; et
- la signature de codes de conduite et la réussite de modules de formation par tous les nouveaux employés.

Outre ce qui précède, des mesures de contrôle anticorruption et antifraude doivent être mises en place dans des domaines tels que les finances, les ressources humaines, l'approvisionnement, la gestion d'actifs et le transport. Le type de mesures nécessaires dépend du secteur fonctionnel en question, mais comprennent souvent la tenue de dossiers, une séparation des tâches de sorte qu'aucun processus ne se trouve sous le contrôle d'une seule personne, l'attribution à plus d'une personne de la responsabilité de prendre les décisions ou de donner les approbations et l'utilisation de critères prédéfinis pour la prise de décision et les vérifications régulières (internes comme externes). Par exemple, en matière de finances, certaines des mesures de contrôle clés consistent en l'établissement d'un seuil financier à partir duquel deux signatures ou approbations sont requises, l'exigence que toute documentation relative à une opération financière soit conservée et enregistrée, et la tenue régulière de vérifications internes et externes.

Afin de prévenir la fraude et la corruption, il y a lieu d'obliger légalement les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes à mettre en œuvre les précédents types de mesures antifraude et anticorruption. À cette fin, les décideurs devraient envisager l'intégration de ces mesures dans leurs lois principales sur la gestion des catastrophes. Ils devraient en outre envisager l'application d'exigences juridiques similaires aux acteurs non gouvernementaux. Les exigences en vigueur devraient à tout le moins viser les activités de ces acteurs qui sont financées par des fonds publics. De plus, l'octroi des facilités juridiques abordées à la [section 7](#) ci-dessous devrait être conditionnelle à la mise en œuvre de mesures antifraude et anticorruption.

Bien que la fraude et la corruption puissent affecter n'importe quel aspect de la GRC, la composante de la réaction aux catastrophes y est particulièrement propice. Pour atténuer ce risque, il importe d'agir pour réduire la nécessité d'embaucher et d'approuver des marchés rapidement lors de catastrophes. Il est possible de limiter les besoins d'embauche en créant un répertoire de professionnels qualifiés et vérifiés qui peuvent être sollicités et déployés à court terme. Le besoin d'approbations accélérées en matière de dotation peut être réduit par la création de listes de fournisseurs préapprouvés. Cela dit, malgré ces mesures, il peut tout de même s'avérer nécessaire d'embaucher et d'approuver des marchés rapidement en cas d'urgence, malgré la prise des mesures ci-dessus énoncées. Il y a donc lieu de permettre aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, par voie de loi ou de politique, de mettre sur pied des procédures d'approvisionnement et d'embauche simplifiées et accélérées pour la réaction aux catastrophes et le redressement à court terme.

Liste de vérification : prévention de la fraude et de la corruption

- Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes sont tenues par la loi de prendre des mesures de promotion de la résilience institutionnelle à la corruption et à la fraude, par exemple :
 - l'adoption d'un code de conduite;
 - la création d'un mécanisme de signalement;
 - la tenue d'enquêtes sur les allégations, ainsi que la prise de mesures disciplinaires proportionnelles;
 - la formation systématique des nouveaux employés et bénévoles.
- La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la mise en œuvre de mesures de contrôle visant à prévenir la fraude et la corruption dans les domaines des finances, des ressources humaines, de l'approvisionnement, de la gestion des actifs et du transport.
- La loi impose ou permet aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes de mettre sur pied des processus d'embauche et d'approvisionnement accélérés et simplifiés. Elle restreint le recours à ces processus pendant les périodes de réaction et de redressement précoce.
- Les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes disposent :
 - d'une liste de professionnels qualifiés et vérifiés pouvant être sollicités et déployés à court terme lors d'une catastrophe; et
 - une liste de fournisseurs préapprouvés pour la fourniture de marchandises lors d'une catastrophe.

E. Cohérence entre la GRC et l'ACC

Comme le mentionne la section [Renseignements contextuels essentiels](#), la GRC et l'ACC se recoupent grandement. Cependant, en pratique, il est fréquent que la GRC relève du mandat d'autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, et l'ACC, du département de l'environnement ou des changements climatiques. La GRC et l'ACC peuvent en outre faire l'objet de plusieurs lois, politiques et plans. Par exemple, il arrive souvent qu'un pays soit doté à la fois d'une stratégie nationale de RRC visant la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai et d'un plan national d'adaptation (PNA) ou d'un programme d'action national d'adaptation (PANA) créé sous les auspices de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques⁷¹. Cela suscite une question en pratique : comment assurer une cohérence entre les normes et activités relevant de chaque domaine afin de pleinement réaliser les synergies entre elles tout en évitant les conflits, les double emplois et les lacunes?

Bien qu'en général, il ne soit pas nécessaire de créer un organe ou un cadre gouvernemental unique pour la prise en charge de l'ACC et de la GRC, il est important de favoriser l'harmonisation de ces secteurs. Les politiques et plans de GRC et d'ACC devraient donc renvoyer les uns aux autres, de même que reconnaître les liens et synergies qui unissent ces deux secteurs. D'un point de vue plus pratique, il est possible de promouvoir une meilleure harmonisation en concevant, en évaluant et en mettant à jour les normes de GRC et d'ACC dans les mêmes échéances; en adoptant, dans une mesure appropriées, des objectifs et des indicateurs communs; et en observant les mêmes échéances de mise en œuvre et de reddition de comptes. Il est également essentiel qu'il y ait une collaboration et une coordination solides entre les autorités responsables de la GRC et de l'ACC. Cela peut être appuyé par des mécanismes de coordination continue, tant au palier de la direction qu'à celui de la mise en œuvre, de même que par la planification et la mise en œuvre conjointe de projets nécessitant l'expertise des deux secteurs.

Liste de vérification : cohérence entre la GRC et l'ACC

- Les politiques et plans de GRC et d'ACC sont cohérentes et harmonieuses les unes avec les autres. Cela comprend (s'il y a lieu), la stratégie nationale de GRC, le plan national d'adaptation ou le programme d'action national d'adaptation.
- Les politiques et plans relatifs à la GRC et à l'ACC :
 - renvoient les uns aux autres;
 - reconnaissent les liens et synergies entre la GRC et l'ACC;
 - sont conçues, évalués et mis à jour selon les mêmes échéances;
 - partagent certains objectifs et indicateurs de rendement connexes; et
 - utilisent les mêmes échéances de mise en œuvre et de reddition de comptes.
- Il y a une collaboration et une coordination solides entre les autorités responsables de la GRC et de l'ACC, y compris au moyen :
 - de mécanismes de coordination continue aux paliers de la direction et de la mise en œuvre;
 - la planification et la mise en œuvre conjointe de projets nécessitant l'expertise des deux secteurs.

2. Prévention et atténuation

Les activités et mesures de **prévention des catastrophes** ont pour but de prévenir de nouvelles catastrophes et de réduire les risques existants⁷². Elles se rapportent à la volonté d'éviter complètement les éventuelles conséquences négatives des événements dangereux⁷³. Elle vise à réduire la vulnérabilité et l'exposition aux aléas au moyen de mesures telles que la construction de barrages ou de digues pour prévenir les risques d'inondation, l'adoption de plans d'occupation des sols interdisant toute installation humaine dans les zones à haut risque, et l'emploi d'une conception parasismique des bâtiments pour assurer la préservation et le bon fonctionnement des édifices importants en cas de tremblement de terre⁷⁴. Notion étroitement liée, l'**atténuation des risques de catastrophe** s'entend de la réduction ou de la limitation des conséquences négatives d'un événement dangereux, à défaut de les éviter complètement⁷⁵. Il convient de noter que dans les normes relatives aux changements climatiques, l'acception du terme « atténuation » est différente; celui-ci y désigne les mesures visant à réduire les sources de gaz à effet de serre ou à améliorer les mécanismes permettant de les piéger⁷⁶. La présente section donne des indications concrètes sur la manière dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent le mieux favoriser la prévention et l'atténuation. Soulignons qu'il a déjà été traité, à la [section 1](#) ci-dessus, des bases d'un système de GRC efficace, lesquelles comprennent les arrangements institutionnels et le financement. La présente section traite de sujets plus pointus : a) la connaissance des risques de catastrophe, b) les mesures de planification, de prévention et d'atténuation; c) l'occupation des sols et les lois sur la construction; et b) les lois environnementales et solutions fondées sur la nature.

A. Connaissance des risques de catastrophe

Les risques de catastrophe reposent sur quatre facteurs : (1) l'**aléa**, soit un processus, un phénomène ou une activité humaine pouvant causer un préjudice; (2) l'**exposition**, soit la situation de personnes, d'infrastructures ou de logements situés dans une zone à risque; (3) la **vulnérabilité**, soit une condition ayant pour effet de rendre les personnes, les communautés, les biens matériels ou les systèmes plus sensibles aux aléas; et (4) la **capacité**, soit l'ensemble des forces, moyens et ressources disponibles au sein d'une organisation, d'une collectivité ou d'une société pour gérer et réduire les risques de catastrophe et renforcer la résilience⁷⁷. Ces quatre facteurs peuvent être illustrés à l'aide d'un exemple bien simple : celui d'une ville située dans une région propice aux séismes et dotée d'un dispositif d'alerte rapide efficace, mais dont les bâtiments sont peu résistants aux tremblements de terre. Dans cet exemple, les séismes sont l'**aléa**; le fait que la ville soit située dans une région propice aux tremblements de terre crée une forte **exposition**; le manque de résistance aux séismes est un facteur qui accroît la **vulnérabilité**; et le dispositif d'alerte rapide efficace est un facteur qui accroît la **capacité**.

Une gestion efficace des risques de catastrophe dépend d'une bonne compréhension des risques de catastrophes, ce que l'on appelle souvent la « connaissance des risques de catastrophe ». L'acquisition d'une connaissance des risques de catastrophe a deux éléments clés. Le premier consiste en la collecte et l'analyse systématiques de **renseignements sur les risques de catastrophe**, soit de l'information sur les aléas, les expositions, les vulnérabilités et la capacités. Cela comprend la préparation de cartes des aléas représentant les zones à risque. Le deuxième élément consiste en l'emploi des renseignements sur les risques de catastrophe pour évaluer la gravité des risques de catastrophe, un processus appelé **évaluation des risques de catastrophe**. La cartographie des aléas et les évaluations des risques doivent être multirisques, en ce qu'elles doivent couvrir de nombreux aléas importants. De plus, une évaluation des risques de catastrophe devrait être fondée non seulement sur les connaissances scientifiques, mais aussi sur le savoir traditionnel, autochtone et local⁷⁸. Dans le contexte des changements climatiques, il est important de fonder les cartes des aléas et les évaluations des risques sur des modèles scientifiques

indiquant la façon dont différents scénarios de changements climatiques sont susceptibles d'affecter l'exposition aux aléas météorologiques et liés au climat. Cela est nécessaire pour permettre la conception de mesures de prévention et d'atténuation qui demeureront efficace dans le contexte de nouvelles conditions climatiques.

La législation peut appuyer le développement de la connaissance des risques de catastrophe en imposant la collecte d'information sur les risques de catastrophe, la préparation de cartes des aléas et la tenue d'évaluations des risques, ainsi qu'en désignant les responsables de ces activités. La loi devrait également imposer la publication des cartes des aléas et des évaluations de risque, afin que le grand public dispose d'information exacte à propos des niveaux de risques de catastrophe. En pratique, le développement de la connaissance des risques de catastrophes met généralement à profit l'expertise d'une vaste gamme d'acteurs des domaines météorologique, sismologique et environnemental, ainsi que des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes. La FICR recommande donc que l'une de ces autorités soit légalement mandatée de coordonner le développement de la connaissance des risques de catastrophes et la création d'un plan ou de procédures normalisées applicables aux acteurs pertinents. Ces plans et procédures normalisées devraient établir : les rôles et responsabilités des différents acteurs; des protocoles d'échange de données entre les acteurs; et des méthodologies de collecte et d'analyse de renseignements sur les risques de catastrophe, de préparation de cartes des aléas et de tenue d'évaluations des risques.

Liste de vérification : connaissance des risques de catastrophe

- La loi prescrit les tâches suivantes et en prévoit les responsables :
 - la collecte et l'analyse de données sur les aléas, l'exposition, les vulnérabilités et les capacités;
 - la création de cartes des aléas couvrant plusieurs risques;
 - la tenue d'évaluation des risques couvrant plusieurs risques.
- La loi exige la publication des cartes des aléas et des évaluations des risques.
- La loi désigne les autorités gouvernementales responsables de la coordination et de la supervision du développement de la connaissance des risques de catastrophe. Elle impose à cette entité la création d'un plan ou de procédures normalisées en la matière.
- Il y a un plan ou des procédures normalisées sur l'acquisition d'une connaissance des risques de catastrophe qui traitent :
 - des rôles et responsabilités de différents acteurs;
 - de protocoles d'échange de données entre ces acteurs;
 - de méthodologies de collecte et d'analyse de données sur les risques de catastrophe, de préparation de cartes des aléas et de conduite d'évaluations des risques.
- Les méthodologies susmentionnées exigent :
 - que les évaluations des risques soient effectuées à la lumière de savoir traditionnel, autochtone et local (en plus de données scientifiques);
 - que les cartes des aléas et les évaluations des risques soient faites sur la foi des meilleures données disponibles sur l'incidence probable de divers scénarios de changements climatiques sur l'exposition aux aléas météorologiques et liés au climat.

B. Planification de mesures de prévention et d'atténuation

Comme pour d'autres composantes de la GRC, l'efficacité des mesures de prévention et d'atténuation dépend d'une planification détaillée. La planification de mesures de prévention et d'atténuation peut s'inscrire dans un processus de planification plus vaste comportant d'autres composantes de la GRC. Il est également possible de concevoir un plan qui ne traite que de prévention et d'atténuation. Soulignons également que cette planification peut s'effectuer à l'échelle nationale, provinciale et locale (compte tenu de la structure politique et de gouvernance du pays).

La planification de la prévention et de l'atténuation doivent être multirisques et multisectorielles, ainsi que définir clairement les rôles, responsabilités et mécanismes de coordination d'une vaste gamme d'acteurs sectoriels. Cela s'explique par le fait que la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets reposent sur l'intégration de mesures dans de nombreux secteurs, dont ceux de l'occupation des sols, de la construction, de l'infrastructure, de l'environnement, de la gestion des ressources naturelles, de la santé et de l'éducation. Elle peut également être imposée par voie législative, en prescrivant la préparation et la mise à jour périodique d'un plan. Bien qu'un acteur en particulier devrait être chargé de diriger la planification, la loi devrait également prévoir la participation de départements et d'organismes sectoriels.

La loi devrait en outre contraindre les acteurs responsables de la planification à se fonder sur les dernières évaluations des risques, et sur des évaluations de qualité. Plus particulièrement, il y a lieu d'utiliser des évaluations des risques : (1) pour établir les principaux risques de catastrophe (p. ex. en fonction des décès, de l'endommagement d'infrastructures essentielles et des pertes économiques qu'elles pourraient entraîner); et (2) pour éclairer la conception de mesures de prévention et d'atténuation de ces risques appropriées et adaptées.

Liste de vérification : planification de mesures de prévention et d'atténuation

- La loi impose la planification de la prévention et de l'atténuation des catastrophes. N.B. Cela peut se traduire par un plan voué à la prévention et à l'atténuation, ou bien s'inscrire dans une planification de plus grande portée visant d'autres composantes de la GRC.
- La loi désigne l'acteur chargé de cette planification. Elle désigne également les autres acteurs qui y participeront. Cela comprend les départements et organismes responsables de l'occupation des sols, de la construction, de l'infrastructure, de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.
- La loi contraint les acteurs responsables de la prévention et de l'atténuation à se fonder sur les dernières évaluations des risques et des évaluations de qualité lorsqu'ils conçoivent leurs plans.
- Il y a un plan traitant de prévention et d'atténuation des catastrophes. Ce plan :
 - est multirisques, en ce qu'il couvre de multiples aléas importants;
 - est multisectoriel, en ce qu'il prévoit des mesures devant être appliquées à l'échelle de secteurs clés tels que l'occupation des sols, l'environnement et la gestion des ressources naturelles; et
 - définit clairement les rôles, les responsabilités et les mécanismes de coordination de tous les acteurs, dont les départements et organismes sectoriels.

C. Lois sur l'occupation des sols et codes du bâtiment.

L'exposition aux aléas hydrométéorologiques et géophysiques dépend grandement de la question de savoir *où* et *comment* bâtir les habitations et les infrastructures. Les conséquences de ces décisions peuvent être durables, et potentiellement garantir un risque de catastrophe élevé pendant des décennies. Il est donc essentiel de penser les lois sectorielles sur l'occupation des sols et sur la construction de sorte à prévenir et limiter les risques de catastrophe.

- Les **lois et plans sur l'occupation des sols** (c.-à-d. sur l'aménagement urbain) régissent globalement ce qui peut être bâti à un endroit donné. En général, ils utilisent le « zonage » pour délimiter des zones auxquelles s'appliquent des mesures de contrôle particulières, par exemple des restrictions quant aux types de bâtiments autorisés et des exigences de conception. Les lois et plans sur l'occupation des sols peuvent atténuer les risques de catastrophe en créant des zones à risque élevé où les nouvelles constructions sont interdites ou font l'objet de fortes restrictions. De plus, elles peuvent prévoir des exigences de conception résiliente face aux catastrophes à l'égard des bâtiments situés en zone à risque élevé ou modéré. Comme il est traité à la [section 2E](#) ci-dessous, les lois sur l'occupation des sols devraient également servir à interdire (ou soumettre à un contrôle strict) l'utilisation de zones où se trouvent des écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC.
- Les **Codes du bâtiment** (aussi appelés codes de construction) établissent des normes de construction de bâtiments dans le but fondamental d'assurer l'intégrité et la sécurité des structures. En général, un code du bâtiment traitera de préparation des sites, de conception structurelle et de méthodes et matériaux de construction. Il peut réduire les risques de catastrophe en imposant des conceptions structurelles et des matériaux de construction qui accroissent la résilience aux aléas naturels. Par exemple, il peut exiger que les maisons en zone inondable soient surélevées, et que celles qui se trouvent en zone exposée aux feux de forêt aient des charpentes d'acier. Un code du bâtiment peut également imposer des normes plus strictes à l'égard des infrastructures essentielles – par exemple en exigeant un degré supérieur de conception et de construction résiliente face aux catastrophes pour les hôpitaux et les écoles.

Outre les types de lois susmentionnés, de nombreux pays sont dotés de procédures d'évaluation et d'approbation des grands projets d'infrastructure. Ces procédures devraient prévoir une évaluation des risques prenant en compte l'exposition et la vulnérabilité de l'infrastructure projetée à de multiples aléas. De plus, ces procédures ne devraient permettre l'approbation que de projets posant un niveau de risque acceptable, ou qui comprennent des mesures structurelles et non structurelles permettant d'atténuer adéquatement le niveau de risque.

Les mesures d'atténuation des risques prévues dans les lois sur l'occupation des sols et les codes du bâtiment doivent être fondées sur les dernières évaluations des risques et cartes des aléas, et elles doivent être mises à jour périodiquement pour les refléter. Elles doivent en outre être pleinement mises en œuvre. Dans de nombreux pays, ce sont les gouvernements locaux qui sont chargés d'appliquer les lois sur l'occupation des sols et les codes du bâtiment. Un manque de ressources et de capacités à ce niveau peut nuire à cette mise en œuvre, sans parler de la corruption, qui peut également représenter un défi de taille⁷⁹. Il pourrait donc être nécessaire non seulement de penser les lois sur l'occupation des sols et les codes du bâtiment en conséquence, mais également de mettre en œuvre des mesures pratiques de renforcement des capacités et de lutte à la corruption.

Il peut être coûteux de construire ou de remettre à neuf une habitation pour en accroître la résilience face aux catastrophes. Ainsi, en plus d'imposer une construction résiliente, les lois devraient aussi prévoir des incitatifs financiers (p. ex. des avantages fiscaux) et un soutien financier direct (p. ex. des bourses) aux ménages. De plus, il y a lieu pour les gouvernements d'envisager la mise sur pied de mécanismes d'échange ou de rachat de terres afin d'aider les gens à partir de zones à risque élevé. Ces types de mécanismes se prêtent particulièrement bien aux zones à risque élevé où le réaménagement des habitations ne peut réduire le risque à un niveau acceptable ou serait trop coûteux.

Liste de vérification : Lois sur l'occupation des sols et codes du bâtiment.

- Les lois et plans sur l'occupation des sols définissent des zones « à risque élevé », qui sont fortement exposées aux aléas hydrométéorologiques et géophysiques. Ils interdisent ou soumettent à de fortes restrictions les nouvelles constructions dans ces zones.
- Le code du bâtiment exige que les habitations et les infrastructures essentielles (hôpitaux, écoles) soient construites à l'aide de conceptions et de matériaux résilients face aux catastrophes. N.B. Cette exigence peut ne s'appliquer qu'aux zones à risque moyen et élevé définies dans les lois et plans sur l'utilisation des sols.
- La loi impose la mise à jour périodique des lois sur l'occupation des sols et du code du bâtiment en fonction des dernières cartes des aléas et évaluations des risques.
- La procédure d'évaluation et d'approbation des projets d'infrastructure importants comporte une évaluation des risques couvrant de multiples risques. Elle prévoit qu'un projet ne peut être approuvé que s'il présente un niveau de risque acceptable, ou s'il comprend des mesures d'atténuation des risques (structurels et non structurels) permettant une réduction adéquate du niveau de risque.
- Les lois, plans et procédures susmentionnés sont adéquatement mis en œuvre. Dans la mesure où il y a des lacunes dans la mise en œuvre, des mesures pratiques sont appliquées afin de la renforcer (p. ex. renforcement des capacités, accroissement du financement et mesures anticorruptions).
- La loi prévoit des incitatifs financiers (p. ex. des allègements fiscaux) et un soutien financier direct (p. ex. des bourses) permettant aux ménages de construire ou remettre à neuf leurs habitations à l'aide de conceptions et de matériaux résilients face aux catastrophes.
- Il y a des mécanismes d'échange ou de rachat de terres afin d'aider les gens à partir de zones à risque élevé.

D. Lois environnementales et solutions fondées sur la nature

Le Cadre d'action de Sendai reconnaît l'importance de l'environnement et de ses écosystèmes, par exemple les forêts et les milieux humides, en matière de RRC. En effet, à sa priorité 3, il invite vivement les gouvernements nationaux à adopter des approches environnementales et de gestion des ressources intégrées qui comprennent la RRC, ainsi qu'à préserver les fonctions assurées par les écosystèmes qui contribuent à réduire les risques. Le rôle des écosystèmes dans la lutte aux problématiques sociétales telles que le risque de catastrophe, les changements climatiques et la sécurité alimentaire et hydrique est englobé dans la notion de « solutions fondées sur la nature » (SFN). Les SFN peuvent favoriser *à la fois* l'ACC et la RRC en assurant une protection contre certains événements hydrométéorologiques extrêmes,

tels que les tempêtes, les inondations et les glissements de terrain, tout en réduisant la vulnérabilité aux changements climatiques. À titre d'exemple, la conservation des écosystèmes à mangrove peut fournir une protection contre les inondations et l'érosion côtière, car elle permet d'absorber l'énergie des vagues et les ondes de tempête ainsi que de protéger les rivages de l'érosion. De plus, il est possible de contrer les îlots de chaleur urbains et, partant, de réduire la vulnérabilité à la hausse des températures, en augmentant le couvert végétal dans les villes.

En général, les SFN se traduisent par trois principaux types de mesure : la conservation et la gestion durable des écosystèmes, la restauration des écosystèmes et la création d'infrastructures vertes ou hybrides. De nombreuses décisions relatives à la conservation et à la gestion des écosystèmes sont prises en fonction de lois nationales sur la protection environnementale, la gestion des ressources naturelles et l'occupation des sols. On peut donc déjà retrouver dans ces lois des mécanismes de promotion des SFN. Cependant, il est parfois nécessaire d'en renforcer le contenu ou la mise en œuvre. Il est d'une importance critique de penser ce type de lois en fonction des risques climatiques et de catastrophe afin de les faire promouvoir la conservation et la gestion durable des écosystèmes qui contribuent à la RRC et à l'ACC. Les types de dispositions légales suivantes peuvent être utilisés ou adaptés pour promouvoir les SFN :

- **Obligations globales de protection de l'environnement** : Il est fréquent qu'une loi environnementale interdise globalement d'endommager l'environnement, sous peine de sanctions. Il arrive également qu'elles obligent les gens et les entreprises à réparer les dommages environnementaux qu'ils ont causés. Il y a lieu d'étendre ces obligations aux écosystèmes qui contribuent à la RRC et à l'ACC.
- **Études d'impact sur l'environnement** : Les lois environnementales imposent souvent la conduite d'études d'impact sur l'environnement (EIE) à l'égard des nouvelles constructions et des nouveaux développements. L'approbation du projet dépend alors généralement d'une EIE satisfaisante. Or, pour qu'une EIE soit satisfaisante, le demandeur doit parfois démontrer qu'il prendra des mesures pour déduire l'incidence environnementale de la construction. Ainsi, il y a lieu pour les lois environnementales de prévoir que les EIE comprennent l'évaluation de l'éventualité d'effets négatifs sur les écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC qui aggraveraient les risques climatiques et de catastrophe.
- **Systèmes de permis relatifs aux ressources naturelles** : Il est fréquent qu'une loi sur la gestion des ressources naturelles établisse un système de permis relativement à l'utilisation ou à l'extraction de ressources naturelles (forêts, stocks de poissons, minerais). Il arrive également qu'elles interdisent des activités d'extraction dans certaines zones, ou à l'égard de ressources naturelles particulières. Les lois sur les ressources naturelles devraient interdire, ou restreindre sévèrement, l'exploitation d'écosystèmes qui promeuvent la RRC et l'ACC. S'il est possible d'obtenir un permis pour utiliser ou extraire des ressources de ces écosystèmes, la quantité et les types de permis devraient faire l'objet d'importantes restrictions.
- **Zones d'écosystème protégées** : Les lois sur l'occupation des sols utilisent souvent le « zonage » pour établir des zones auxquelles s'appliquent des mesures de contrôle particulières, où elles restreignent ou interdisent parfois la construction et d'autres types d'activités (activités industrielles, d'agriculture, etc.). Il y a lieu pour les lois et plans sur l'occupation des sols d'établir des zones d'écosystème faisant l'objet de mesures de contrôle strictes, lesquelles zones devraient comprendre les régions comprenant des écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC.

Or, plusieurs SFN de RRC et d'ACC novatrices passent par la création d'infrastructure verte (p. ex. l'établissement de nouveaux milieux humides pour réduire les risques d'inondation) ou d'infrastructure hybride alliant infrastructure verte et grise (p. ex. la culture de récifs de corail ou d'huitres sur des structures en béton pour contrer les ondes et l'érosion côtière). Comparés aux infrastructures traditionnelles de prévention et d'atténuation des catastrophes, ces types de SFN peuvent se révéler plus rentables, en plus de présenter d'autres avantages tels que la protection de la faune et de la flore locale. Par exemple, un récif de corail peut atténuer les risques de catastrophes de la même manière qu'un ouvrage longitudinal, mais en plus servir d'habitat à des espèces marines menacées. Compte tenu de ce qui précède, il a lieu pour les politiques et plans de GRC de reconnaître le rôle des SFN et de prévoir dans le détail la mise en œuvre de projets de SFN afin de réduire les risques de catastrophes et de favoriser l'adaptation aux changements climatiques. Qui plus est, lorsqu'ils mettent sur pied des politiques et des plans de GRC, les décideurs devraient penser au-delà de l'infrastructure grise traditionnelle pour tenir compte de toutes les avenues possibles, y compris des options d'infrastructure verte et hybride innovante qui présentent des avantages supplémentaires.

Liste de vérification : lois environnementales et solutions fondées sur la nature

- ❑ Les politiques et plans de GRC reconnaissent le rôle des SFN dans la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques. Elles prévoient en outre la mise en œuvre de projets de SFN particuliers afin de réduire les risques liés au climat et aux catastrophes.
- ❑ Les lois environnementales interdisent globalement d'endommager l'environnement, sous peine de sanctions. Elles obligent en outre les gens et les entreprises à réparer les dommages environnementaux qu'ils ont causés. Ces obligations s'étendent aux écosystèmes qui contribuent à la RRC et à l'ACC.
- ❑ Les lois environnementales imposent la conduite d'études d'impact sur l'environnement (EIE) à l'égard des nouvelles constructions et des nouveaux développements. Le processus d'EIE exige l'évaluation de l'éventualité d'effets négatifs sur les écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC qui aggraveraient les risques climatiques et de catastrophe.
- ❑ Les lois sur les ressources naturelles interdisent ou restreignent sévèrement l'exploitation d'écosystèmes qui promeuvent la RRC et l'ACC. S'il est possible d'obtenir un permis pour utiliser ou extraire des ressources de ces écosystèmes, la quantité et les types de permis font l'objet d'importantes restrictions.
- ❑ Les lois sur l'occupation des sols devraient interdire (ou soumettre à un contrôle strict) l'utilisation de zones où se trouvent des écosystèmes qui favorisent la RRC et l'ACC. Elles ne permettent aucun développement ni aucune utilisation de ces zones qui accroîtraient les risques climatiques ou de catastrophe.

3. Préparation, action anticipative et réaction

La présente section établit comment les lois, les politiques et les plans peuvent favoriser l'efficacité de la préparation, de l'action anticipative et de la réaction face aux catastrophes.

- La **préparation aux catastrophes** s'entend des connaissances et capacités développées par les gouvernements, les organisations spécialisées dans l'intervention et le redressement, les communautés et les personnes afin de prendre les mesures de prévention, d'intervention et de redressement qui s'imposent face aux conséquences de catastrophes probables, imminentes ou en cours⁸⁰. Elle s'appuie notamment sur des activités telles que la planification des interventions d'urgence, le stockage de matériel et de fournitures, la mise en place de mécanismes de coordination, d'évacuation et d'information du public, et l'organisation des activités de formation et des exercices d'entraînement sur le terrain correspondants⁸¹.
- L'**action anticipative** s'entend de la prise de mesures en anticipation d'un événement dangereux pour en prévenir ou en réduire les incidences humanitaires graves avant qu'elles ne se fassent pleinement sentir⁸². Elle prend souvent la forme de mécanismes comprenant le financement prévisible et préétabli de stratégies formulées en amont qui sont mises en branle à l'atteinte d'un point de déclenchement déterminé. Toutefois, on utilise également ce terme pour désigner, de façon plus générale, la prise de mesures en anticipation d'une crise ou d'une catastrophe escomptée⁸³.
- La **réaction aux catastrophes** s'entend de mesures prises avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe en vue de sauver des vies, d'atténuer les effets de la catastrophe sur la santé, d'assurer la sécurité publique et de répondre aux besoins fondamentaux des personnes touchées⁸⁴. On l'appelle également « secours en cas de catastrophe ».

La présente section compte six sous-sections traitant des sujets suivants : (A) la conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque; (B) la planification de l'action anticipative et de la réaction; (C) la sensibilisation, la formation, les exercices d'urgence et les exercices de simulation; (D) l'évacuation des gens et des animaux; (E) la fourniture d'abris d'urgence; et (F) les états d'exception.

Conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque

Un dispositif d'alerte rapide multirisque efficace est l'un des fondements de la GRC. Il présente quatre grandes composantes, à savoir : 1) la connaissance des risques de catastrophe fondée sur la collecte systématique de données et l'évaluation des risques de catastrophe; 2) des activités de détection, de suivi, d'analyse et de prévision des dangers et de leurs éventuelles conséquences; 3) la diffusion et la communication, par des instances officielles, d'alertes fiables, précises et pratiques en temps opportun et 4) l'assurance, à tous les niveaux, d'une préparation permettant de réagir aux alertes.⁸⁵ Chacune des quatre composantes des dispositifs d'alerte rapide est vitale : toute défaillance de l'une peut entraîner celle du système entier. Il est traité de la première des quatre composantes — la connaissance des risques de catastrophe — à la [section 2A](#) ci-dessus. La section 3A est pour sa part axée sur les deuxième et troisième composantes. La quatrième composante (c.-à-d. la préparation à réagir aux alertes) nécessite sensibilisation, formation, exercices de simulation (dont traite la [section 3C](#) ci-dessous) et planification détaillée (dont traite la [section 3B](#) ci-dessous).

En pratique, la deuxième composante d'un dispositif d'alerte rapide suppose un personnel adéquatement formé, de l'équipement technique de qualité qui génère des données en temps réel (ou quasi réel), le

traitement et l'analyse opportuns des données, y compris par la production de modèles et de prévisions à l'aide de méthodologies scientifiques reconnues, et la maintenance et la mise à jour de routine des logiciels et du matériel informatique La troisième composante d'un dispositif d'alerte rapide nécessite la conception soignée du *contenu* et de la *diffusion* des alertes : Le contenu doit être clair et cohérent. Il doit donner non seulement de l'information technique (p. ex. « des vents avec des rafales pouvant aller jusqu'à 140 km/h), mais aussi des renseignements sur les incidences prévues (p. ex. « des vents suffisamment forts pour abattre des arbres et des lignes électriques⁸⁶ »). Il doit également donner des indications claires sur ce que doit faire la population (p. ex. se réfugier sur place jusqu'à nouvel ordre). Les alertes doivent être traduites dans les langues locales, y compris celles de groupes ethniques minoritaires. Enfin, outre le texte, elles devraient employer des codes de couleur et des éléments visuels. Afin d'assurer ce qui précède, il importe de prévoir des normes claires sur le contenu des alertes rapides. Cela devrait être fait en consultation avec des groupes communautaires et de la société civile.

En ce qui concerne la diffusion, plusieurs facteurs cruciaux doivent être pris en compte. Les alertes devraient provenir d'une source officielle reconnue, et être diffusées à l'échelle d'un vaste éventail de canaux (p. ex. diffusion cellulaire, radio, télévision, médias sociaux, application de téléphone intelligent) et de moyens de communication (verbaux et écrits). La FICR recommande l'emploi du Protocole d'alerte commun, un format de données XML permettant la diffusion uniforme et simultanée à l'échelle de différents systèmes d'alerte de messages d'alerte sur plusieurs applications, pour la diffusion d'alertes⁸⁷. Un autre aspect important de la diffusion est la mise sur pied de mécanismes de rétroaction permettant de savoir si une alerte a été reçue et observée. Il est tout aussi capital d'établir les groupes de population qui peuvent être les plus difficiles à joindre (p. ex. communautés reculées, communautés issues de la diversité culturelle et linguistique) et de formuler des plans pour surmonter ces difficultés. Enfin, il est essentiel d'entretenir et de mettre à jour les systèmes de diffusion et de réception des alertes, de même que de prévoir des redondances dans l'éventualité de la défaillance d'un de leurs aspects.

Les dispositifs d'alerte rapide requièrent souvent l'expertise de divers acteurs, tels que les autorités compétentes en matière de météorologie, de sismologie, d'environnement, de santé et de gestion des catastrophes. Il est possible d'appuyer les dispositifs d'alerte rapide en prévoyant clairement lesquels de ces acteurs sont chargés a) de surveiller et prévoir différents aléas, et b) de produire et diffuser les alertes relatives à différents types de catastrophes. La FICR recommande généralement qu'une seule autorité nationale (p. ex. un bureau national de gestion des catastrophes ou d'un département de la protection civile) soit chargé de produire et de diffuser les alertes rapides, accompagnées de renseignements sur l'aléas et de conseils techniques fournis par les différents organismes qui surveillent les aléas et en font la prévision. Il est en outre possible d'appuyer les dispositifs d'alerte rapide par voie législative en prévoyant des procédures normalisées de surveillance et de prévision des aléas et d'émission d'alertes rapides. La liste de vérification suivante met en lumière les grands éléments à couvrir dans ces procédures normalisées.

Outre ce qui précède, la législation devrait prévoir l'accord, aux organismes de surveillance et de prévision, d'un financement adéquat leur permettant de se procurer et d'entretenir des logiciels et du matériel informatique de qualité, ainsi que de recruter et de retenir un personnel hautement qualifié. La législation devrait également imposer aux sociétés de télécommunications de diffuser gratuitement les alertes si cela leur est demandé.

Liste de vérification : conception d'un dispositif d'alerte rapide multirisque

Surveillance et prévision des dangers

- La loi mandate les acteurs pertinents (p. ex. les autorités météorologiques, sismologiques ou de la santé) de :
 - surveiller et prévoir les dangers;
 - concevoir et appliquer des procédures normalisées de surveillance et de prévision qui reflètent les méthodologies scientifiques reconnues;
 - communiquer des renseignements et fournir des conseils techniques à l'entité gouvernementale responsable de la production et de la diffusion des alertes rapides.
- La loi prévoit l'accord, aux acteurs chargés de la surveillance et de la prévision, d'un financement adéquat leur permettant de se procurer et d'entretenir des logiciels et du matériel informatique de qualité, ainsi que de recruter et de retenir un personnel hautement qualifié.

Production et diffusion des alertes

- La loi désigne l'autorité gouvernementale responsable de la production et de la diffusion des alertes rapides. Elle lui impose la conception et l'application de procédures normalisées pour ces activités.
- Il y a des procédures normalisées pour la production et la diffusion d'alertes précoces. Ces procédures normalisées traitent :
 - des rôles et responsabilités de différents acteurs;
 - de mécanismes de coordination et d'échange de données entre les différents acteurs
 - de normes relatives au contenu et à la diffusion des alertes, dont :
 - de l'utilisation du Protocole d'alerte commun;
 - de l'utilisation d'un vaste éventail de canaux et de moyens de communication;
 - de l'emploi de codes de couleur et d'éléments visuels;
 - de la traduction dans les langues locales;
 - de l'inclusion de directives susceptibles d'exécution;
 - de mécanismes de rétroaction permettant d'établir la réception des alertes;
 - de méthodes de diffusion de substitution en cas de défaillance du matériel ou autre; et
 - de méthodes de diffusion permettant d'atteindre les populations difficiles à joindre.
- La loi impose aux sociétés de télécommunications de diffuser gratuitement les alertes si cela leur est demandé.

B. Planification de l'action anticipative et de la réaction

Il est essentiel que les gouvernements planifient dans le détail des mesures d'action anticipative et de réaction. On appelle souvent ce processus « planification d'urgence ». Une planification d'urgence solide établit avec clarté et précision les rôles et responsabilités de tous les acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) et indique lesquels parmi eux dirigeront et appuieront chaque activité. Elle prévoit également les mécanismes de coordination, de communication de renseignements et de financement qui seront mis sur pied. La loi peut établir qu'une planification d'urgence appropriée suppose l'obligation, pour les autorités en matière de gestion des catastrophes, de concevoir et mettre à jour périodiquement des plans d'action anticipative et de réaction. Elle peut en outre prescrire le contenu minimal de ces plans.

La planification en matière d'**action anticipative** doit être axée sur : (1) le point de déclenchement des mesures d'action anticipative (p. ex. la prévision d'un type d'événement particulier); (2) le financement et les autres ressources qui seront mis à disposition; et (3) les types de mesures d'action anticipative qui seront prises. En ce qui concerne ce troisième point, on compte parmi les possibles mesures d'action anticipative les évacuations, la distribution de fournitures d'urgence et d'allocations en espèces et le renforcement d'habitations et d'infrastructure. La planification en matière de **réaction**, doit être axée sur les activités à mettre en œuvre pour réagir aux événements dangereux pendant qu'ils se manifestent. Ces activités comprennent les mesures visant à contrer ou maîtriser l'aléa, les opérations de recherche et de sauvetage, la gestion des cadavres et la fourniture de nourriture, d'eau et d'abris d'urgence.

En plus de ce qui précède, la planification d'urgence doit prévoir la façon dont une vaste gamme de départements et d'organismes sectoriels assureront la continuité des services essentiels (p. ex. soins de santé et éducation) aux populations touchées et répondront aux nouveaux besoins suscités par la catastrophe (p. ex. aide financière et au logement). Comme en traite la [section 8](#) ci-dessous, il est aussi nécessaire de planifier la satisfaction des besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque, ainsi que de prendre en compte les risques liés à la protection de l'enfance et la violence sexuelle et sexiste. Bien que ces types d'activités doivent figurer dans le ou les plans d'urgence principaux, il est généralement souhaitable que les départements et organismes sectoriels pertinents (p. ex. en éducation, en santé, en logement et en services sociaux) mettent au point leurs propres plans détaillés. La loi veiller à ce qu'il en soit ainsi en imposant à ces départements et organismes de préparer et mettre à jour périodiquement des plans d'urgence, et en prescrivant la teneur minimale de ceux-ci.

Liste de vérification : planification de l'action anticipative et de la réaction

- La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la conception et la mise à jour périodique d'un ou de plans détaillés d'anticipation d'aléas et de réaction à ceux-ci.
- Elle exige que ce ou ces plans abordent :
 - les types d'action anticipative pouvant être mis en œuvre;
 - l'élément déclencheur des mesures d'action anticipative (p. ex. une certaine prévision);
 - les types de mesures pouvant être prise en réaction à un événement en cours, dont :
 - des mesures visant à contrer ou contenir l'aléa;
 - des opérations de recherche et de secours;

- la prestation de soins médicaux d'urgence;
- la gestion des cadavres;
- la fourniture de vivres, d'eau et d'abris d'urgence;
- les rôles et responsabilités de tous les acteurs (publics et privés) en matière d'action anticipative et de réaction;
- les mécanismes de coordination, de diffusion d'information et de financement qui seront mis en branle à l'étape de l'action anticipative et de la réaction.
- La loi impose aux départements et organismes sectoriels (p. ex. en santé, en éducation, en logement et en services sociaux) la conception et la mise à jour périodique de plans d'urgence. La loi exige que les plans traitent de la manière dont les départements et organismes sectoriels :
 - assurent la continuité des services essentiels aux populations touchées;
 - répondent aux nouveaux besoins créés par la catastrophe.

C. Sensibilisation, formation, exercices d'urgence et exercices de simulation

Comme il est mentionné à la [section 3A](#) ci-dessus, la quatrième composante d'un dispositif d'alerte rapide efficace consiste en la préparation, à tous les niveaux, à réagir aux alertes. Cela suppose, en pratique, la sensibilisation du public et la prévision d'exercices d'urgence à son intention. La législation et les politiques devraient établir les acteurs responsables de la sensibilisation du public aux catastrophes, laquelle devrait comprendre des instructions en matière de réaction. Si ce rôle est joué par des acteurs non gouvernementaux, ceux-ci devraient recevoir un appui financier du gouvernement leur permettant de remplir ces fonctions convenablement et d'atteindre un vaste segment de la population. La législation devrait en outre prévoir l'intégration de la sensibilisation aux catastrophes au cursus scolaire. De plus, la législation et les politiques devraient indiquer les acteurs responsables de la conduite d'exercices d'urgence pour le grand public. À tout le moins, les installations et établissements pouvant accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) devraient être tenus par la loi d'effectuer régulièrement des exercices d'urgence.

La prestation régulière de formation et d'exercices d'urgence et de simulation est essentielle pour les intervenants d'urgence. Les exercices de simulation simulent le plus fidèlement possible une véritable situation d'urgence. Ils permettent aux acteurs de tester leurs compétences, de remplir leurs rôles et responsabilités et de se coordonner efficacement. Ils permettent également de repérer des lacunes et des problèmes dans les arrangements en place. Bien que les exercices de formation et de simulation soient normalement axés sur les questions pratiques, il importe également de s'en servir pour veiller à ce que les acteurs comprennent les éléments clés du cadre juridique applicable, de même que pour cerner les questions d'ordre juridique qui sont susceptibles de se présenter au cours d'une catastrophe. La législation peut faire en sorte que les intervenants en cas de catastrophe effectuent régulièrement de la formation, des exercices d'urgence et des exercices de simulation en imposant aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes l'organisation et la tenue de ces activités, de même que la production de rapports à leur sujet. Les rapports sur les exercices d'urgence et de simulation devraient servir à l'évaluation des capacités, au repérage d'avenues d'amélioration et à la présentation de mesures clés d'amélioration.

Liste de vérification : sensibilisation, formation, exercices d'urgence et exercices de simulation

- La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la planification de formation, d'exercices d'urgence et d'exercices de simulation sur une base régulière à l'intention des intervenants en matière de catastrophe (gouvernementaux et non gouvernementaux), de même qu'une reddition de comptes à ce propos.
- Les lois et les politiques désignent les acteurs responsables de sensibiliser le public aux catastrophes (y compris en matière de réaction aux alertes) et de l'organisation d'exercices d'urgence pour le grand public.
- La législation prévoit l'intégration de la sensibilisation aux catastrophes (y compris en matière de réaction aux alertes) au cursus scolaire.
- Les installations établissements pouvant accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) sont tenus par la loi d'effectuer régulièrement des exercices d'urgence.

D. Évacuation des gens et des animaux

L'évacuation est souvent le moyen le plus efficace de mettre les gens en sûreté et de sauver des vies. L'évacuation est un type important d'action anticipative, mais elle peut également avoir lieu pendant ou immédiatement après une catastrophe. En règle générale, l'évacuation devrait être précédée d'un consentement libre. Toutefois, le droit international des droits de la personne permet les évacuations forcées dans la mesure où elle est : (i) prévue par la loi; (ii) absolument nécessaire au regard des circonstances pour répondre à des mesures sérieuses et imminentes à leur vie ou à leur santé, et que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes pour enrayer la menace; et (iii) menée, dans la mesure du possible, après information et consultation des personnes concernées⁸⁸. Vu la possibilité que certains refusent l'évacuation même face à un danger imminent, la législation nationale devrait donner aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes le pouvoir d'ordonner une évacuation forcée dans les circonstances limitées où le permet le droit international des droits de la personne.

Une évacuation efficace suppose une préparation et une planification détaillées. Une planification de l'évacuation peut être ajoutée aux plans d'urgence en cas de catastrophe (voir la [section 3B](#) ci-dessus), ou encore faire l'objet de plans distincts. Les principaux points à couvrir dans un plan d'évacuation sont les voies d'évacuation, les moyens de transport utilisés, l'emplacement des lieux d'hébergement ou des zones sûres désignées; la façon dont les instructions d'évacuation seront communiquées, et les rôles et les responsabilités des acteurs participant à l'évacuation. Il y a aura toujours des personnes qui seront incapables d'évacuer leur résidence seule, et qui auront besoin d'aide pour le faire; pensons notamment aux personnes à mobilité réduite ou qui n'ont pas accès à un véhicule privé. Il est donc important de planifier davantage la façon dont ces personnes seront aidées en cas d'évacuation. De plus, les établissements et installations qui peuvent accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) devraient se doter de leurs propres plans d'évacuation.

Une question qui, généralement, ne reçoit pas assez d'attention est celle de l'évacuation des animaux. Nombreux sont ceux qui refusent ou hésitent à évacuer leur résidence sans leurs animaux de compagnie, ce qui les pousse à refuser ou retarder l'évacuation. Il importe donc, tant pour la sécurité des gens que pour celle de leurs animaux de compagnie, de prévoir des abris d'évacuation appropriés pour les animaux de compagnie, ou encore de prendre des dispositions distinctes pour l'évacuation et la mise à l'abri des

animaux de compagnie en cas d'urgence. L'évacuation de bétail peut poser des défis logistiques de taille, vu la taille et la quantité des animaux à déplacer. Cette question pose en outre de sérieux enjeux, non seulement quant au bien-être des animaux eux-mêmes, mais aussi en raison du fait qu'ils sont souvent essentiels à la subsistance des communautés locales. Il est donc important prévoir des plans d'évacuation distincts et détaillés pour le bétail. La loi peut jouer un rôle important dans la planification de l'évacuation des animaux de compagnie et du bétail. Elle peut imposer cette planification, en désignant les responsables et prescrire le contenu minimal des plans formulés.

Liste de vérification : évacuation des gens et des animaux

- La loi permet aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes d'ordonner une évacuation si :
 - il est absolument nécessaire, dans les circonstances, de réagir à une menace grave et imminente à la vie ou la santé des gens, et que des mesures moins intrusives seraient insuffisantes;
 - les personnes concernées ont été informées et consultées dans la mesure du possible.
- La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes la conception et la mise à jour périodique de plans d'évacuation de personnes et d'animaux de compagnie. N.B.: Cela peut s'inscrire dans la planification générale d'urgence en cas de catastrophe (voir la [section 3B](#) ci-dessus).
- La loi exige que les établissements et installations qui peuvent accueillir beaucoup de gens (écoles, stades, maisons de soins, prisons, hôpitaux, lieux de travail) se dotent de leurs propres plans d'évacuation et les mettent à jour périodiquement.
- La loi prescrit le contenu minimum d'un plan d'évacuation, notamment :
 - les voies d'évacuation;
 - les modes de transport des évacués;
 - l'emplacement des lieux d'hébergement ou des zones sûres désignées;
 - l'aide à l'évacuation des personnes à mobilité réduite;
 - l'aide à l'évacuation des personnes n'ayant pas accès à un moyen de transport privé;
 - l'évacuation et la mise à l'abri des animaux de compagnie;
 - les rôles et responsabilités de tous les acteurs participant à l'évacuation.
- La loi impose aux autorités gouvernementales pertinentes (p. ex. le ministère de l'Agriculture) la conception et la mise à jour périodique de plans d'évacuation du bétail.
- Il y a des plans clairs, exhaustifs et à jour d'évacuation des gens et des animaux en cas de catastrophe.

E. Fourniture d'abris d'urgence

Le terme « fourniture d'abris d'urgence » désigne globalement les activités visant à donner aux gens touchés par une catastrophe l'accès à un abri sécuritaire et décent dans le sillage immédiat de cette catastrophe. Il englobe la fourniture d'allocations en espèces, d'outils, de matériaux et de soutien

technique pour les réparations ou la reconstruction. Il comprend également l'accès à des centres d'évacuation, à l'aide au loyer et à des programmes de familles d'accueil. Il est essentiel que les autorités chargées de la GRC et en matière de logement planifient soigneusement la fourniture d'abris d'urgence. L'un des éléments clés de la planification de la fourniture d'abris d'urgence consiste en l'identification des édifices existants pouvant servir d'abris, de même que des lieux où des abris peuvent être rapidement édifiés. En ce qui concerne la sélection d'édifices et de lieux pouvant servir d'abris, au moins quatre facteurs clés doivent être pris en compte.

- Premièrement, il importe de choisir des édifices et lieux qui n'exposeront pas la population touchée à plus ample danger.
- Deuxièmement, il importe de choisir, dans la mesure du possible, des lieux à proximité des moyens de subsistance et de la communauté de la population touchée.
- Troisièmement, il est important de choisir des lieux et des édifices qui sont accessibles aux personnes âgées et en situation de handicap; autrement dit, celles-ci doivent pouvoir les atteindre, y entrer, y circuler et les utiliser.
- Quatrièmement, il est d'une importance critique d'éviter, dans la mesure du possible, d'utilisation d'écoles comme abris afin de favoriser la poursuite (ou la reprise rapide) des activités éducatives.

En ce qui concerne ce quatrième point, l'utilisation d'écoles comme abris peut nuire au bien-être psychologique d'enfants pour qui le fait de fréquenter l'école, outre leur instruction, leur donne une stabilité et une protection contre les risques auxquels ils font face à la maison ou en public (p. ex. violence, exploitation, trafic).

En ce qui concerne la conception des abris d'urgence, plusieurs mesures doivent être prises pour limiter les risques de violence sexuelle et sexiste (VSS) et de promouvoir l'accessibilité pour les personnes atteintes d'un handicap. On compte parmi les mesures clés de lutte à la violence sexuelle et sexiste la mise à disposition de toilettes et de douches verrouillables séparées pour les hommes et les femmes, la prévision d'un fort éclairage dans les aires communes, la prévision d'aires de repos séparées en fonction des familles et du sexe, et la mise à disposition d'espaces sûrs pour les femmes et les enfants. En ce qui concerne l'accessibilité pour les personnes atteintes d'un handicap, certaines des mesures clés à prendre sont l'installation de passerelles et de rampes et la prévision de portes suffisamment larges pour permettre le passage de fauteuils roulants. Toutefois, comme il peut être long et coûteux de rendre un édifice accessible, il vaut généralement mieux de choisir des édifices qui le sont déjà. Comme il est indiqué dans la liste de vérification ci-dessous, les lois, les politiques et les plans peuvent jouer un rôle important pour favoriser la planification appropriée d'abris d'urgence.

À la suite d'une catastrophe, il peut être difficile pour un gouvernement de trouver des terres ou des édifices pouvant servir d'abris d'urgence. En règle générale et dans la mesure où le permet le droit constitutionnel, les gouvernements devraient être légalement habilités à réquisitionner des biens privés pour les convertir en abris d'urgence lorsque les biens publics ne suffisent pas à cet égard. Dans le but de limiter les entraves au droit de propriété privé, la loi devrait imposer une durée maximale aux réquisitions temporaires, de même qu'indiquer clairement d'autres éléments clés de ce pouvoir, notamment les critères relatifs à son exercice, le processus de notification du propriétaire, la période minimale d'avis, le droit de propriétaire de contester la réquisition et le devoir du gouvernement de rendre le bien à son propriétaire dans son état d'origine. La liste de vérification suivante énonce tous les éléments à préciser.

Comme il est mentionné ci-dessus la fourniture d'abris d'urgence comprend la fourniture, aux gens touchés par une catastrophe, de fonds, de matériaux et de soutien technique leur permettant de réparer

ou reconstruire leurs habitations. Il se peut qu'avant de fournir de type d'aide, un acteur gouvernemental ou non gouvernemental exige une preuve de statut d'occupation régulier, souvent sous la forme d'un titre en fief libre ou d'un autre document de propriété foncière. elle est peu pratique et inéquitable dans plusieurs contextes (p. ex. lorsque le droit foncier coutumier s'applique, ou lorsque l'enregistrement foncier n'est pas généralement accessible). La FICR recommande par conséquent de prévoir, dans la législation et les politiques que la fourniture d'abris d'urgence soit fournie aux gens touchés par une catastrophe en fonction des besoins, et non du statut d'occupation. S'il est nécessaire de vérifier le statut d'occupation, la FICR recommande l'adoption d'une approche de « vérification diligente » visant à le déterminer avec le plus de certitude possible dans les circonstances. Cela implique parfois d'établir l'existence de droits de propriété ou d'utilisation au moyen de vérifications dans la communauté et de processus de lotissement communautaires, plutôt que de preuves officielles du statut d'occupation. Cela peut également se traduire par un élargissement de la gamme de documents acceptées à titre de preuve du statut d'occupation. D'un point de vue plus général, il importe que les gouvernements mettent sur pied des programmes de régularisation des occupations informelles et irrégulières en temps normal, de même que des procédures accélérées pour régulariser l'occupation des terres dans les collectivités touchées par une catastrophe.

Liste de vérification : fourniture d'abris d'urgence

- La loi impose que les plans d'urgence en cas de catastrophe traitent de la fourniture d'abris d'urgence, et notamment :
 - des rôles et responsabilités des acteurs participant à l'ouverture, au fonctionnement et à la fermeture des abris d'urgence;
 - des édifices et lieux qui serviront aux abris d'urgence;
 - de la manière dont les édifices existants seront rapidement aménagés pour servir d'abris d'urgence;
 - des mesures qui seront appliquées pour atténuer les risques de violence sexuelle et sexiste dans les abris.
- La loi formule des principes directeurs et des facteurs applicables à la planification des abris, y compris :
 - la limitation des expositions aux aléas;
 - la limitation de l'utilisation d'écoles comme abris;
 - la prévention de la violence sexuelle et sexiste;
 - l'assurance d'une accessibilité pour tous, sans égard à l'âge ou au handicap; et
 - la proximité par rapport aux moyens de subsistance et aux communautés.
- Si le droit constitutionnel le permet, la loi permet au gouvernement de réquisitionner temporairement des biens privés pour les convertir en abris d'urgence lorsque les biens publics ne suffisent pas à cet égard.
- La loi assujettit les réquisitions temporaires à une durée maximale et prévoit la fourniture aux occupants temporaires (c.-à-d. ceux qui ont été déplacés) de documents prouvant leur droit de résidence.
- La loi précise ce qui suit :

- les critères permettant d'établir lorsque ce pouvoir peut être exercé;
 - les types de biens pouvant être réquisitionnés;
 - le processus servant à informer le propriétaire de la réquisition;
 - la période minimale d'avis;
 - le droit du propriétaire de contester la réquisition;
 - les motifs permettant au propriétaire de contester la réquisition;
 - le dédommagement devant être versé au propriétaire relativement à la période d'utilisation;
 - le mécanisme d'application forcée de la réquisition (si nécessaire);
 - le processus de restitution du bien à son propriétaire;
 - le mécanisme d'application forcée de cette restitution (si nécessaire); et
 - le devoir, pour le gouvernement, de rendre le bien dans son état d'origine.
- Si, aux termes d'une loi ou d'une politique, la fourniture d'aide à la réparation ou la reconstruction d'une habitation dépend d'une démonstration d'occupation régulière, il est prévu que :
- l'occupation « raisonnablement régulière » suffit;
 - l'occupation peut être démontrée à l'aide de divers documents, outre les seules titres de propriété foncière;
 - l'occupation peut être démontrée au moyen de vérifications effectuées dans la collectivité ou de cartes préparées par la communauté.
- Il y a des programmes gouvernementaux visant à régulariser les situations d'occupation non documentées ou informelles. Il y a également des procédures simplifiées et accélérées de régularisation de la situation d'occupation pour les communautés touchées.

F. Déclaration d'un état d'urgence ou de catastrophe

L'« état de catastrophe » et l'« état d'urgence » sont des mécanismes juridiques servant à réagir aux crises, aux catastrophes et aux urgences en tout genre. La FICR les désigne collectivement comme étant des « états d'exception ». La déclaration d'un état d'exception provoque un basculement vers un régime juridique d'urgence où, généralement, le pouvoir exécutif du gouvernement dispose de pouvoirs d'urgence spéciaux. Les pouvoirs d'urgence se divisent en deux catégories générales : (1) les pouvoirs législatifs d'urgence, qui permettent l'adoption de lois, l'édiction de décrets, le prononcé d'ordonnances et la prise de règlements en vue de gérer la situation; et (2) des pouvoirs d'urgence prédéfinis, tels que le pouvoir d'ordonner des évacuations, de saisir des biens ou de limiter les déplacements. La déclaration d'un état d'exception peut également mettre en branle des systèmes de gouvernance spéciaux ou débloquer des fonds ou d'autres ressources.

Un état d'exception peut avoir d'importantes conséquences sur la primauté du droit et des droits de la personne. Afin de limiter ces conséquences, il importe que les pouvoirs d'urgence accordés soient proportionnels et adaptés au danger en question. L'une des manières d'y parvenir est de mettre sur pied un système évolutif de mécanismes d'états d'exception visant diverses situations — c.-à-d. différents types, envergures et gravités de catastrophe. De nombreux pays ont déjà adopté cette approche dans une certaine mesure. Il est en effet plutôt commun de voir dans un pays, d'une part, un mécanisme

constitutionnel d'état d'exception conçu pour donner au président ou au premier ministre des pouvoirs d'urgence de portée générale en vue de la gestion de situations extrêmes posant une menace grave ou existentielle pour le pays, et d'autre part, des mécanismes d'état d'exception plus spécifiques donnant aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes ou aux gouvernements sous-nationaux des pouvoirs d'urgence beaucoup plus restreints.

Pour faire en sorte qu'un mécanisme d'état d'exception ne soit pas nuisible, mais utile à la réaction aux catastrophes, la législation doit indiquer clairement trois éléments clés : (1) les personnes autorisées à déclarer un état d'exception; (2) les critères permettant de le déclarer; et (3) la nature des pouvoirs d'urgence accordés en raison de la déclaration. En ce qui concerne le premier aspect, la législation devrait non seulement l'identifier clairement, mais aussi indiquer clairement une hiérarchie de fonctionnaires autorisés à faire la déclaration en cas d'indisponibilité du déclarant. En ce qui concerne le deuxième aspect, ceux-ci devraient permettre de l'effectuer par anticipation lorsque, par exemple, un aléa est suffisamment grave et que sa manifestation est probable et proche (temporellement et géographiquement). En ce qui concerne le troisième aspect, il est généralement préalable que la législation comprenne une liste préétablie, précise et exhaustive de pouvoirs d'urgence, étant entendu que des pouvoirs plus vastes peuvent être nécessaires en cas de catastrophes très graves.

Les pouvoirs et mesures d'urgence exercés pendant un état d'exception peuvent avoir d'importantes conséquences en matière de droits de la personne. Toute restriction ou dérogation aux droits de la personne devrait être faite conformément au droit international des droits de l'homme et aux traités régionaux applicables en la matière. Il est tout aussi capital que des mesures de protection et de transparence soient en place au cours d'états d'exception afin de préserver la primauté du droit et de favoriser la responsabilisation des gouvernements. Ainsi, cinq grands types de mesures de protection devraient être appliquées.

- **Supervision judiciaire** : Le pouvoir judiciaire peut être habilité à superviser les états d'exception. En pratique, cela se traduit par l'habilitation des tribunaux à évaluer la légalité de la déclaration ou de la prolongation d'un état d'exception, ainsi que des mesures gouvernementales prises pendant celui-ci. Cela suppose également que les tribunaux puissent rendre des ordonnances portant réparation de mesures illicites.
- **Supervision législative** : Le pouvoir législatif peut lui aussi être habilité à superviser les états d'exception. Cela peut se traduire par l'exigence que la législature ratifie la déclaration d'un état d'exception ou qu'elle approuve ou ratifie son prolongement. La législature peut également être habilitée à modifier un état d'exception ou y mettre fin (notamment en en modifiant la portée géographique ou la durée, de même que les mesures d'urgence en vigueur).
- **Consultation et conseils** : Il est possible d'imposer aux personnes autorisées à déclarer un état d'exception qu'elles consultent ou agissent sur les conseils d'autres fonctionnaires ou organismes gouvernementaux clés (p. ex. un ministre, les chefs de gouvernements subnationaux ou les autorités compétentes en matière de santé ou de gestion des catastrophes). Cette exigence peut aussi s'appliquer aux décisions d'appliquer des mesures d'urgence.
- **Durée** : Un état d'exception peut être restreint dans le temps. Cette limite temporelle peut être globale, ou il peut s'agir d'une limite au nombre et à la durée des prolongations.
- **Publication** : Afin de promouvoir la transparence, le gouvernement peut être tenu de publier toute déclaration d'état d'exception, tout décret ou règlement d'urgence, ainsi que les détails des mesures d'urgence appliquées.

Liste de vérification : états d'exception

- La loi prévoit divers mécanismes d'état d'exception qui sont proportionnels et adaptés au type et à la gravité variables des catastrophes possibles.
- Pour chaque mécanisme d'état d'exception :
 - La loi indique clairement la personne habilitée à déclarer un état d'exception; Elle établit en outre une hiérarchie de fonctionnaires autorisés à le déclarer si la personne habilitée est indisponible.
 - La loi prévoit clairement les critères relatifs à la déclaration d'un état d'exception. Les critères permettent qu'un état d'exception soit déclaré par anticipation lorsqu'un aléa est suffisamment grave et que sa manifestation est probable et proche (temporellement et géographiquement)
 - La loi énonce clairement les pouvoirs d'urgence qui découlent d'une déclaration. Les pouvoirs d'urgence sont prédéfinis précis et exhaustifs.
- Une gamme de mesures de protection s'appliquent lors d'un état d'exception, dont certaines ou la totalité des suivantes :
 - **Supervision judiciaire** : Le pouvoir judiciaire est habilité à évaluer la légalité de la déclaration ou de la prolongation d'un état d'exception, ainsi que des mesures gouvernementales prises pendant celui-ci. Il est également en mesure de corriger toute mesure illégale.
 - **Supervision législative** : La loi exige que la législature ratifie la déclaration d'un état d'exception, et qu'elle approuve ou ratifie son prolongement. Elle lui permet également de modifier un état d'exception ou y mettre fin (notamment en en modifiant la portée géographique ou la durée, de même que les mesures d'urgence en vigueur).
 - **Consultation et conseils** : La loi oblige la personne autorisée à déclarer un état d'exception de consulter ou d'agir sur les conseils d'autres membres ou organes clés du gouvernement. Cette exigence peut aussi s'appliquer aux décisions concernant le type de mesures d'urgence à appliquer.
 - **Limitation dans le temps** : La loi crée une limite de la durée pendant laquelle un état d'exception peut rester en vigueur, que celle-ci soit exprimée de manière globale ou par une limite du nombre et de la durée des prolongements.
 - **Publication** : La loi exige la publication de toute déclaration d'état d'exception, de tout décret ou règlement d'urgence, ainsi que des détails des mesures d'urgence appliquées.

4. Redressement

Le redressement correspond au rétablissement ou à l'amélioration des moyens de subsistance et des biens, systèmes et activités économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux d'une communauté ou d'une société touchée par une catastrophe⁸⁹. Le redressement a deux grands éléments. Le premier est une période initiale axée sur la satisfaction des besoins fondamentaux d'une population à la suite d'une catastrophe et le rétablissement d'un degré de fonctionnement élémentaire du côté des secteurs et services essentiels (logement, éducation, santé, transport). Cet élément est parfois appelé « redressement précoce » ou « réhabilitation », et il est concomitant avec la réaction aux catastrophes⁹⁰. Deuxièmement, il y a un processus à moyen-terme ou long-terme de reconstruction et de rétablissement de la fonctionnalité dans tous les secteurs et aspects de la société. Cet élément est parfois appelé « reconstruction » ou « redressement à long terme⁹¹. » Les présentes Lignes directrices utilisent le terme redressement pour faire référence à ces deux éléments du processus de redressement. La présente section des Lignes directrices donne des indications concrètes sur la manière dont les lois, politiques et plans nationaux peuvent le mieux favoriser le redressement à la suite d'une catastrophe. Elle est axée sur les sujets particuliers suivants : a) la préparation au redressement; b) la planification, l'évaluation et la surveillance; c) la reconstruction en mieux et d) le redressement vert.

A. La préparation au redressement

Bien que les incidences précises d'une catastrophe ne puissent être établies à l'avance, il est possible d'anticiper et de prévoir plusieurs aspects du redressement en « temps normal ». En effet, il est important de puiser dans l'expérience des catastrophes passées pour **se préparer au redressement** en mettant en place les lois, politiques, plans et arrangements institutionnels appropriés. Les recherches de la FICR indiquent qu'il y a souvent un manque de planification et de préparation en matière de redressement, ce qui se traduit par l'improvisation d'arrangements lorsque frappent de graves catastrophes⁹². Or, les lois sur la gestion des catastrophes comptent souvent moins de dispositions sur le redressement à la suite de catastrophes que sur les autres phases de la GRC. Une étude récente sur la FICR sur 100 pays indique que seulement 16 % des pays sont dotés d'une loi principale sur la gestion des catastrophes contenant des dispositions détaillées sur le redressement à la suite de catastrophes⁹³, contre 75 % pour la préparation, 75 % pour la réaction et 54 % pour la prévention et l'atténuation⁹⁴.

À la lumière de ce qui précède, il y a matière pour la plupart des pays à adopter des dispositions législatives, de politique et de planification beaucoup plus détaillées afin d'orienter le redressement. Le point de départ consiste à traiter des éléments fondamentaux abordés à la [section 1](#) au moyen de lois, de politiques et de plans qui :

- établissent une vision du redressement par la définition d'objectifs, de principes directeurs et d'approches;
- définissent clairement l'autorité gouvernementale responsable de la coordination du redressement;
- présentent les rôles et responsabilités de cette autorité et des autres acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) quant à l'ensemble des secteurs et activités visés qui participent au redressement;
- fondent un éventail de mécanismes de coordination inclusifs pour le redressement à différents paliers;
- prévoient un financement fiable et adéquat du redressement;

- exigent un suivi et une évaluation continus des activités de redressement.

En lien avec le deuxième point ci-dessus, la FICR recommande généralement la création d'une entité gouvernementale *permanente* chargée du redressement, qu'il s'agisse d'une division au sein d'un organisme de GRC national ou d'un organisme à part entière. L'un des grands avantages de disposer d'une telle entité permanente, plutôt que d'en créer une en cas de catastrophe, est que celle-ci peut se concentrer sur la constitution d'une préparation au redressement en « temps normal ». Par exemple, une entité permanente vouée au redressement peut cultiver de solides liens de collaboration avec les intervenants, concevoir des programmes et mesures d'aide au redressement, et recruter et conserver une main d'œuvre spécialisée.

Toujours d'après les recherches de la FICR, les normes légales de politique et de planification et les mesures pratiques qui en sont issues sont principalement axées sur le redressement à court terme, mais touchent rarement le redressement à long terme. Ce fait est d'autant plus évident en ce qui concerne les mécanismes de coordination et le financement. Il importe donc de prévoir, au moyen de lois, de politiques et de plans, des mécanismes de coordination du redressement à long terme permettant aux divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de communiquer entre eux et d'harmoniser leurs activités. Il importe en outre de mettre sur pied des mécanismes de financement donnant au redressement à court, moyen et long terme un financement fiable et prévisible, par exemple en structurant ceux-ci pour qu'ils effectuent des paiements ou des déboursements à intervalles réguliers pendant plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

Liste de vérification : la préparation au redressement

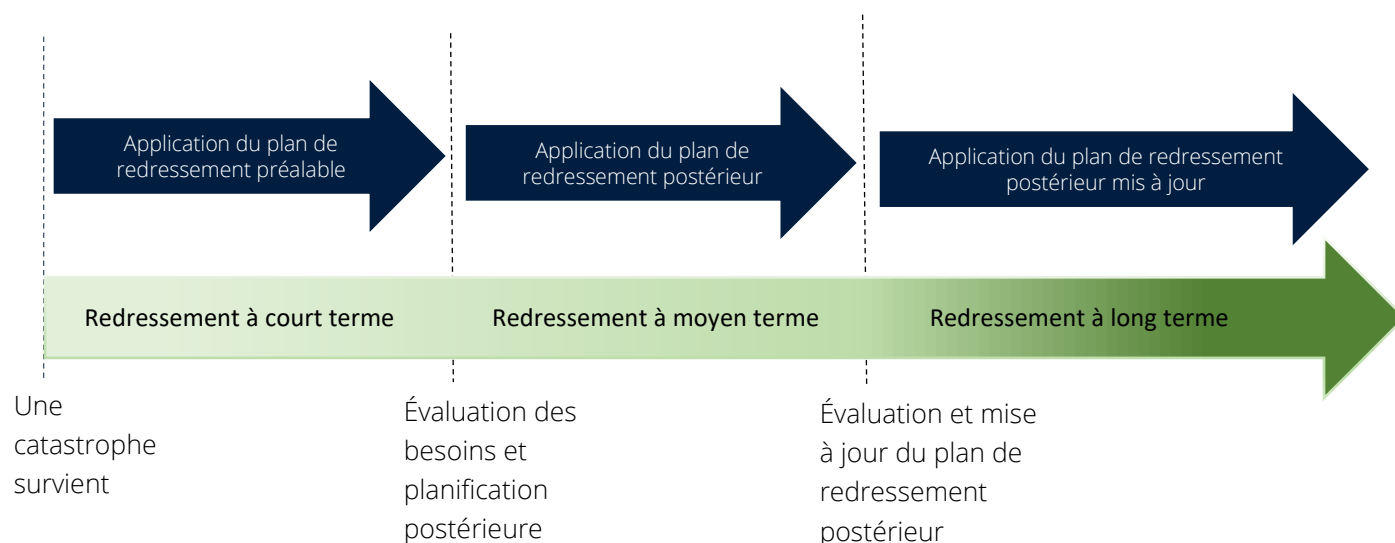
- Les lois et politiques établissent une vision du redressement par la définition d'objectifs, de principes directeurs et d'approches clairs;
- La loi désigne clairement l'entité gouvernementale responsable de la coordination et de la supervision du redressement. N.B. Il peut s'agir d'une division vouée au redressement au sein d'une agence ou d'un ministère nationaux de GRC, ou encore d'un organisme voué au redressement.
- L'entité responsable de la coordination du redressement a une existence continue. Son mandat comprend la préparation au redressement « en temps normal » et la coordination des efforts de redressement à long terme.
- Les lois, politiques et plans de gestion des catastrophes définissent clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs pertinents (gouvernementaux et non gouvernementaux) en matière de redressement. Cela comprend un vaste éventail de départements et d'organismes sectoriels, dont ceux chargés de la santé, de l'éducation, du logement, des services sociaux et de l'environnement.
- Les lois, les politiques et les plans fondent un éventail de mécanismes de coordination inclusifs pour le redressement à différents paliers. Cela comprend des mécanismes de coordination qui fonctionnent en continu tout au long du redressement à long terme.
- La stratégie de financement en cas de catastrophe met en place divers mécanismes de financement tels que des allocations budgétaires régulières, la réservation de sommes au sein d'un fonds en cas de catastrophe, de l'assurance ou des lignes de crédit préventives.
- Les mécanismes de financement du redressement sont conçus pour assurer le financement d'un recouvrement à long terme au moyen de déboursements fiables et adéquats effectués à court et long terme au fil de plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

B. Planification, évaluation et surveillance.

La planification, l'évaluation et la surveillance sont des éléments essentiels du redressement à la suite de catastrophes. Il y a deux grands types de plans de redressement : (a) le plan de redressement préalable; et (b) le plan de redressement postérieur.

- Le **plan de redressement préalable** prévoit des arrangements standard de redressement à la suite de catastrophes, y compris les activités clés pouvant être menées, les rôles et responsabilités des différents acteurs et les mécanismes de coordination. En règle générale, il s'intéresse surtout au redressement à court terme.
- Le **plan de redressement postérieur** est adapté à une catastrophe en particulier; il prévoit les projets et activités qui seront mis en œuvre à l'échelle de plusieurs secteurs afin d'assurer un redressement, en fonction des besoins évalués. En règle générale, il s'étend sur plusieurs années à la suite d'une catastrophe.

La planification du redressement préalable et postérieure est complémentaire. En clarifiant à l'avance les tâches de chacun et les lieux et moments de leur exécution, le plan de redressement préalable peut permettre de lancer les efforts de redressement à la suite immédiate d'une catastrophe. Il peut servir de guide jusqu'à ce qu'un degré élémentaire de fonctionnement soit rétabli et que les besoins puissent être évalués. À ce moment, un plan de redressement postérieur pourra être formulé de sorte à fournir un cadre adapté permettant un redressement de la catastrophe en question, en fonction des besoins évalués. Le tableau suivant représente les rapports entre les plans de redressement préalable et postérieur.



Afin de veiller à la réalisation d'une planification du redressement préalable et postérieure, la législation devrait imposer celles-ci et en désigner les responsables. Il est en outre important que les plans de redressement couvrent les multiples secteurs participant au redressement. Figurent parmi les secteurs et activités devant normalement être couverts le logement, l'infrastructure, l'éducation, l'environnement, la protection sociale et les soins de santé. Il est également essentiel de prévoir la prestation de soutien psychosocial et en santé mentale à la population touchée, ainsi que de protection et d'aide aux groupes marginalisés et à risque. Un plan de redressement devrait clairement définir les rôles et responsabilités de tous les acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) à l'échelle de ce vaste éventail de

secteurs et d'activités. La FICR recommande que les plans cernent les tâches particulières à accomplir dans chaque secteur, et en nommant pour chacune un responsable et des acteurs de soutien. Outre ce qui précède, il est essentiel pour un plan de redressement postérieur de traiter de redressement à long terme (et non seulement à court ou moyen terme) et d'être mis à jour selon les fruits de la surveillance et de l'évaluation continues.

La préparation d'un plan de redressement postérieur multisectoriel a pour prérequis une évaluation juste des incidences et des besoins à l'échelle des secteurs pertinents. En raison de la nature complexe et urgente de l'évaluation postcatastrophe, il vaut mieux planifier et préparer celle-ci « en temps normal », plutôt qu'improviser une fois la catastrophe survenue. On compte parmi les mesures préparatoires les plus importantes l'identification de l'acteur chargé de diriger et superviser l'évaluation postcatastrophe, l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation, la collecte de données de base et la prestation de formation sur l'emploi de la méthodologie. Il importe en outre de clarifier les rôles d'autres acteurs (départements sectoriels, autres paliers gouvernementaux) dans l'évaluation postcatastrophe, par exemple la communication de renseignements ou la réalisation d'autres évaluations. La norme internationale la plus utilisée en matière d'évaluation postcatastrophe est l'évaluation des besoins postcatastrophe (PDNA), conçue par la Commission européenne, le Programme de développement des Nations Unies et la Banque mondiale. Les [PDNA Guidelines](#) servent d'outil de référence pour les pays qui conçoivent leur propre méthodologie d'évaluation.

Il est d'une importance cruciale que les acteurs de la GRC suivent et évaluent continuellement leurs activités de redressement. Cela devrait être fait conformément au cadre de surveillance et d'évaluation en vigueur, s'il y en a un (voir la [section 1D](#) ci-dessus). À défaut d'un tel cadre, il y a lieu pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes d'en adopter un rapidement en vue du processus de redressement. Il est important que la surveillance et l'évaluation comprennent la collecte et la prise en compte de rétroaction des participants aux programmes et activités de redressement. Tout plan de redressement postérieur devrait être mis à jour périodiquement selon ce qui ressort de cette surveillance et de cette évaluation continues, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Liste de vérification : planification, évaluation et surveillance

- La loi impose la préparation d'un plan de redressement préalable multisectoriel et en nomme les responsables.
- Il existe un plan de redressement préalable multisectoriel qui :
 - o traite de tous les secteurs et activités pertinents au redressement;
 - o présente les rôles et responsabilités applicables, dont les rôles de direction et de soutien;
 - o attribue ces rôles et responsabilités à des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.
- La loi impose la préparation de plans de redressement postérieurs multisectoriels à long terme et en nomme les responsables. Elle en exige la mise à jour périodique en fonction de la surveillance et des évaluations continues.
- La loi exige des autorités en matière de gestion des catastrophes et d'autres acteurs pertinents (gouvernementaux et non gouvernementaux) qu'ils surveillent et évaluent en continu leurs programmes et activités de redressement.

- La loi impose la conduite d'évaluations des besoins postérieures à une catastrophe et en nomme les responsables.
- Elle prévoit des dispositions permettant d'orienter ces évaluations, notamment en exigeant :
 - la formulation d'une méthodologie d'évaluation;
 - la collecte de données de base; et
 - la communication, par les départements et organismes sectoriels, de renseignements pertinents, ou la réalisation, par ces mêmes acteurs, de leurs propres évaluations.

C. Reconstruire en mieux

« Reconstruire en mieux » est l'un des sept principes directeurs du Cadre d'action de Sendai. Ce principe représente l'idée que le redressement est l'occasion en or de réduire – plutôt que reproduire – les risques de catastrophe. Dans le même ordre d'idées, le redressement peut également permettre l'adaptation aux changements climatiques par la mise en œuvre de mesures qui réduisent l'exposition et la vulnérabilité aux dangers climatiques et météorologiques changeants. Cela nécessite que des mesures d'atténuation des risques soient conçues sur la foi des meilleures données disponibles sur l'incidence probable de divers scénarios de changements climatiques sur l'exposition aux aléas météorologiques et liés au climat. Pour remplir les objectifs communs de la GRC et de l'ACC pendant le redressement, il peut être utile de légiférer de sorte que les plans de redressement postérieurs prévoient des mesures propres à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation aux changements climatiques dans tous les secteurs.

Un élément clé de la reconstruction en mieux est de prendre des décisions éclairées sur où et comment reconstruire les habitations et l'infrastructure. Ainsi, le Cadre d'action de Sendai souligne en particulier l'importance que revêt la planification de l'occupation des sols et les normes de structure pour l'objectif « reconstruire en mieux ». En cours de redressement, il y a lieu pour les gouvernements d'envisager l'évaluation et la mise à jour de leurs lois sur l'occupation des sols et leurs codes de bâtiments afin de veiller à ce que ceux-ci imposent des mesures appropriées de contrôle de la construction et du développement dans les zones à risque moyen et élevé. [La section 2C](#) ci-dessus présente plus d'informations sur les types de mesures de contrôle nécessaires à la réduction des risques de catastrophe. Si les lois sur l'occupation des sols et les codes du bâtiment contiennent déjà des mesures de contrôle appropriées, il est essentiel de pleinement mettre en œuvre celles-ci pendant le redressement. Cela pourrait nécessiter la prise de mesures pratiques de renforcement des capacités et des ressources au palier local.

Les coûts sont un important obstacle à la reconstruction résiliente face aux catastrophes. Par conséquent, les gouvernements devraient envisager la mise en place de programmes visant à aider ou inciter les ménages à réparer ou reconstruire leurs habitations en fonction des risques. Figurent parmi les options à considérer les incitatifs économiques (p. ex. un allègement fiscal) et l'aide financière ou technique directe à la reconstruction résiliente. Dans certaines régions, le degré de risque demeurera élevé malgré la mise en œuvre des normes de reconstruction résiliente les plus sévères. De plus, il se peut qu'une reconstruction résiliente se traduise par des coûts trop élevés ou hors de proportion par rapport au bénéfice escompté. Dans ces cas, il y a lieu pour les gouvernements d'envisager la mise sur pied de mécanismes d'échange ou de rachat de terres afin d'aider les gens à partir de zones à risque élevé.

Pendant le redressement, il se peut qu'une hausse du nombre de demandes d'approbations de projets de construction entraîne la formation de goulots d'étranglement et des retards, ce qui a pour effet de

ralentir la reconstruction. Pour contrer ce phénomène, il est possible de prévoir au préalable des processus d'approbation accélérée. Ces processus accélérés peuvent être mis en œuvre au moyen d'une priorisation des demandes et de l'augmentation de la capacité de traitement (p. ex. en recourant au personnel d'autres municipalités ou départements gouvernementaux). Ils peuvent en outre se traduire par la simplification ou la levée d'exigences de forme ou de fond. À titre d'exemple, si plusieurs demandes de reconstruction sont présentées à l'égard de propriétés résidentielles de taille similaire et situées à proximité les unes des autres, l'exigence procédurale d'annoncer la construction projetée et d'en aviser le voisinage pourrait être levée. Toutefois, les exigences substantives visant l'atteinte d'une meilleure résilience face aux catastrophes, la promotion du développement durable et la protection de l'environnement devraient continuer de s'appliquer.

Liste de vérification : reconstruire en mieux

- Les lois, les politiques et les plans adoptent l'objectif « reconstruire en mieux », la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques comme objectifs clés en matière de redressement à la suite de catastrophes.
- La loi exige que les plans de redressement postérieurs indiquent les mesures qui seront appliquées à l'échelle de tous les secteurs afin de réduire les risques de catastrophe et de favoriser l'adaptation aux changements climatiques.
- Les lois relatives à l'occupation des sols et les codes du bâtiment contiennent des mesures de contrôle appropriées pour réduire les risques de catastrophe. Ces mesures s'appliquent à la reconstruction d'habitations et d'infrastructure à la suite d'une catastrophe. **N.B.** Voir la [section 2D](#) pour plus d'indications sur les types de mesures de contrôle nécessaires.
- Les lois et les politiques établissent des initiatives visant à aider ou inciter les ménages à décider comment et où reconstruire leurs habitations en fonction des risques. Cela comprend des mesures telles que des incitatifs économiques à la reconstruction résiliente (p. ex. des allègements fiscaux), une aide financière ou technique directe, ou l'échange ou le rachat de terres.
- La loi établit un processus accéléré pour l'approbation de projets de reconstruction à la suite d'une catastrophe. Il y a des exigences substantives conçues pour veiller à ce que les obligations de résilience face aux catastrophes, de promotion de la durabilité et de protection de l'environnement demeurent applicables aux demandes accélérées.

D. Redressement vert

Le redressement à la suite de catastrophes compte trois grandes dimensions environnementales. Premièrement, il est important de prévoir et prendre des mesures pour remédier aux dégâts environnementaux causés par les catastrophes. Deuxièmement, il est capital de mettre en place des mesures de protection et de surveillance pour que les activités de redressement ne causent pas elles-mêmes de dégâts environnementaux. En effet, le processus de redressement comporte lui-même de nombreux risques environnementaux. La gestion des déchets issus de la catastrophe peut être source d'une dégradation environnementale considérable, notamment en contaminant les sols et les eaux souterraines. Qui plus est, la reconstruction peut intensifier des activités forestières et minières non durables dans les régions adjacentes, ou encore dégrader les écosystèmes qui appuient les moyens de subsistance et constituent une barrière contre les aléas naturels. Troisièmement, il importe de profiter du redressement pour accélérer les démarches de réduction des émissions en reconstruisant habitations et infrastructure selon des concepts qui nécessiteront beaucoup moins de gaz à effets de serre à l'avenir.

Les lois, les politiques et les plans ont un important rôle à jouer par rapport à ces dimensions environnementales du redressement. La législation peut imposer l'évaluation des dégâts environnementaux causés par les catastrophes, la surveillance continue des incidences environnementales des activités de redressement et la formulation et l'exécution d'un plan de gestion des déchets créés par les catastrophes. Elle devrait en outre nommer les responsables de ces activités. La législation peut également exiger que les plans de redressement préalables et postérieurs (voir la [section 4B](#) ci-dessus) établissent les mesures qui seront prises pour : (1) remédier aux dégâts environnementaux des catastrophes; (2) prévenir les dégâts environnementaux causés par les mesures de redressement; et (3) tirer parti de redressement pour renforcer les mesures environnementales.

Bien que la mise en application des lois et règlements environnementaux soit essentielle à l'atténuation des risques environnementaux posés par le redressement, la satisfaction des exigences prescrites par ces normes dépend parfois de processus d'approbation complexes et chronophages. Il est généralement souhaitable de mettre sur pied un processus d'évaluation des impacts environnementaux (EIE) en amont de la catastrophe afin que les mesures de protection environnementale continuent de s'appliquer, sans toutefois ralentir la reconstruction. Comme pour les approbations en matière de construction (voir la [section 4C](#) ci-dessus), les processus accélérés d'EIE ne devraient pas suspendre les exigences substantives visant la protection de l'environnement. Ils devraient plutôt être axés sur d'autres mesures visant l'accélération des approbations, telles que le triage en fonction des priorités ou la simplification des exigences procédurales.

Liste de vérification : redressement vert

- La loi impose l'exécution des tâches suivantes et en nomme les responsables :
 - évaluation des dégâts environnementaux causés par les catastrophes;
 - élaboration et mise en œuvre des composantes environnementales de plans de redressement préalables et postérieurs;
 - suivi continu des incidences environnementales des activités de redressement; et
 - développement et mise en œuvre d'un plan de gestion des déchets créés par les catastrophes.
- La loi exige que les plans de redressement préalables et postérieurs traitent des mesures qui seront mises en œuvre aux fins :
 - de la remédiation aux dégâts environnementaux causés par des catastrophes;
 - de la prévention de plus amples dégâts environnementaux en cours de redressement; et
 - de l'utilisation du redressement comme occasion de renforcer les pratiques environnementales.
- La loi met sur pied un processus d'évaluation des impacts environnementaux (EIA) en amont de la catastrophe afin que les mesures de protection environnementale continuent de s'appliquer, sans toutefois ralentir la reconstruction.

5. Types de catastrophes particuliers

A. Urgences de santé publique

Le terme « catastrophe » désigne une perturbation grave du fonctionnement d'une communauté ou d'une société à n'importe quel niveau par suite d'événements dangereux, dont les répercussions dépendent des conditions d'exposition, de la vulnérabilité et des capacités de la communauté ou de la société concernée, et qui peuvent provoquer des pertes humaines ou matérielles ou avoir des conséquences sur les plans économique ou environnemental⁹⁵. Cette définition englobe les urgences de santé publique (USP) et, dans l'ensemble, les présentes lignes directrices s'appliquent tout autant aux USP à d'autres types de catastrophes. Il existe cependant d'importantes distinctions entre les USP et d'autres types de catastrophes, et celles-ci ont des incidences en matière de législation et de politiques.

Premièrement, il existe une norme internationale en matière d'USP qui est opposable dans 196 pays : le [Règlement sanitaire international](#)⁹⁶ (2005) (RSI). Le RSI prévoit un ensemble de droits et d'obligations relatifs aux risques et urgences de santé publique de portée internationale (USPPI). Il exige des États parties qu'ils acquièrent, renforcent et maintiennent la capacité de détecter, d'évaluer, de notifier et de déclarer tout « événement », à savoir toute manifestation pathologique ou fait créant un risque de maladie, et de réagir rapidement et efficacement en cas de risque pour la santé publique et d'USPPI⁹⁷. Ces capacités sont communément désignées comme les principales capacités requises en vertu du RSI. Le RSI établit également un régime détaillé de communication des informations, afin de garantir que les informations concernant des événements qui pourraient constituer une USPPI soient communiquées entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'État concerné et les autres États parties⁹⁸. Ce régime repose sur un point focal national RSI, c'est-à-dire un centre national qui rassemble les informations auprès des autorités nationales et les communique à l'OMS, et qui transmet les informations fournies par l'OMS aux autorités nationales. Malheureusement, on observe des lacunes généralisées dans la mise en œuvre étatique du RSI, particulièrement en ce qui concerne les principales capacités décrites ci-dessus⁹⁹. Comme il est indiqué dans la liste de vérification ci-dessous, les lois, les politiques et les plans peuvent jouer un rôle important pour la mise en œuvre nationale du RSI.

Deuxièmement, en règle générale, les USP sont régies par une *combinaison* de normes générales de GRC et de normes particulières aux USP. Lorsque tel est le cas, il est essentiel que les normes de GRC et relatives aux USP soient cohérentes et intégrées les unes aux autres, de sorte à ne pas occasionner d'arrangements contradictoires ou faisant double emploi. L'importance de cette intégration est reconnue par les [Principes de Bangkok pour la mise en œuvre des composantes santé du Cadre d'action de Sendai](#) (les Principes de Bangkok), lesquels préconisent la cohérence et l'harmonisation des cadres nationaux de GRC et des cadres régissant les urgences et la GRC en matière de santé. Or, bien que la nécessité de la cohérence et de l'intégration ait été cernée, les directives manquent pour indiquer ce que cela signifie en pratique. Sur la foi de ses recherches, la FICR estime que les normes de GRC et relatives aux USP sont cohérentes et intégrées les unes aux autres lorsqu'elles présentent certaines caractéristiques clés. Ces caractéristiques figurent dans la liste ci-dessous.

Outre ces deux éléments, la FICR a formulé plusieurs recommandations plus pointues et ciblées au sujet des mesures légales et de politique relatives aux USP. Les présentes lignes directrices mentionnent ces recommandations à plusieurs reprises, lorsque cela est pertinent. À titre d'exemple, la [section 7](#), qui porte sur les facilités juridiques, traite de l'approbation réglementaire accélérée des contremesures sanitaires, et la [section 8](#), qui porte sur les groupes marginalisés et à risque, de la protection des populations particulièrement vulnérables aux aléas en matière de santé.

Liste de vérification : urgences de santé publique

- Les lois, politiques et régimes mettent en œuvre les dispositions du Règlement sanitaire international (2005) (RSI) en lien avec le point focal national RSI. Ils :
 - désignent le point focal national RSI;
 - en présentent les rôles, les responsabilités et les pouvoirs;
 - lui fournissent des pouvoirs suffisants à l'accomplissement de ses fonctions, dont celui de recueillir et communiquer des renseignements qui, par ailleurs, sont confidentiels ou visés par des lois sur la protection des données; et
 - exigent des acteurs pertinents qu'ils fournissent au point focal national RSI les renseignements dont il a besoin pour établir si et quand il doit aviser l'OMS d'un événement susceptible de constituer une USPPI.
- Les lois, politiques et plans mettent en œuvre les capacités de base RSI afin de :
 - détecter, évaluer, signaler et déclarer la manifestation d'une maladie ou d'un événement qui crée un potentiel de maladie; et
 - réagir promptement et efficacement aux risques de santé publique et aux urgences de santé publique de portée internationale.
- Les lois et politiques indiquent clairement les responsables de la supervision de la mise en œuvre du RSI et de la conformité continue à celui-ci.

N.B. Pour en savoir plus sur la mise en œuvre nationale du RSI, voir les documents d'orientation de l'Organisation mondiale de la santé énoncés à la rubrique [Ressources supplémentaires](#) ci-dessous.

- Dans la mesure où différents instruments et arrangements institutionnels régissent les USP et d'autres types de catastrophes, ceux-ci sont cohérents et intégrés les uns aux autres.
 - Les mandats, les rôles et les responsabilités des acteurs de la santé et de la GRC quant aux USP et aux autres catastrophes sont clairement définis. Il n'y a pas de conflits, de doubles emplois ou de lacunes.
 - Les arrangements quant à la direction relative aux USP et aux autres catastrophes sont clairs. Il n'y a pas de conflits ou de double emploi dans les arrangements de direction.
 - Si la loi définit « urgence de santé publique », elle indique avec précision les types d'aléas ou de catastrophes que ce terme englobe.
- Si différents mécanismes de coordination sont utilisés pour les USP et les autres types de catastrophes, les autorités sanitaires et en matière de gestion des catastrophes sont intégrées à l'ensemble de ceux-ci.

B. Catastrophes technologiques

Les aléas technologiques découlent de certaines conditions technologiques ou industrielles, de procédures dangereuses, d'infrastructures défaillantes ou de certaines activités humaines¹⁰⁰. Il s'agit notamment de la pollution industrielle, des radiations nucléaires, des déchets toxiques, des ruptures de bar rage, des accidents de transport, des explosions d'usine, des incendies et des déversements de produits chimiques¹⁰¹. De nombreux accords internationaux traitent d'aléas et de catastrophes technologiques particuliers. Deux types particuliers de catastrophes technologiques font l'objet de plusieurs accords internationaux : les déversements de pétrole et les accidents nucléaires.

- La [Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures](#) impose à ses États parties de prendre de mesures de préparation et de réaction aux incidents liés à la pollution par les hydrocarbures, à l'échelle nationale ou en collaboration avec d'autres pays. Outre cette Convention, plusieurs autres accords traitent des déversements de pétrole et, plus généralement, de pollution marine. Ces accords portent normalement sur des mers ou des plans d'eau en particulier, par exemple l'[Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique](#) et l'[Accord de Bonn pour la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures](#).
- La sécurité nucléaire fait l'objet de quatre grands traités. La [Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire](#) met en place un système de notification d'accidents nucléaires dont les incidences sont susceptibles de se faire sentir au-delà des frontières nationales. La [Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique](#) établit un cadre international de coopération interétatique et avec l'Agence internationale de l'énergie atomique afin de faciliter la prestation d'aide et de soutien immédiats en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. La [Convention sur la sûreté nucléaire](#) et la [Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs](#) impose à ses États parties le respect de principes de sécurité fondamentaux relatifs à la gestion des centrales nucléaires civiles terrestres, des combustibles épuisés et des déchets radioactifs.

Les pays qui sont partie à des accords internationaux régissant des aléas ou des catastrophes technologiques devraient veiller à intégrer pleinement ceux-ci à leur législation nationale. Les principales questions à traiter pour assurer une mise en œuvre intégrale sont celles des rôles et responsabilités, des mécanismes de coordination et du financement. Dans la mesure où un pays s'est engagé à aviser d'autres pays d'un accident ou à coopérer avec ceux-ci ou avec une agence internationale, sa législation devrait indiquer clairement l'organisme ou le département gouvernemental qui est chargé de le faire.

Liste de vérification : catastrophes technologiques

- Si la loi définit le terme « catastrophe », cette définition est suffisamment large pour comprendre les catastrophes qui découlent d'aléas technologiques.
- Dans la mesure où le pays est partie à un accord international traitant de catastrophes technologiques (p. ex. accidents nucléaires, déversements de pétrole), la loi met pleinement en œuvre les dispositions de cet accord.
- La loi établit des rôles et responsabilités, des mécanismes de coordination et un financement pour la mise en œuvre des composantes clés de cet accord.
- Si, aux termes de l'accord, le pays doit signaler un accident ou collaborer avec d'autres pays ou une agence internationale, la loi désigne clairement l'organisme ou le département gouvernemental qui en est responsable.

6. Aide internationale en cas de catastrophe

L'aide internationale peut être essentielle pour répondre en temps utile aux besoins de populations touchées par une catastrophe. Toutefois, les opérations en la matière se heurtent à un ensemble de problèmes récurrents. De plus, l'application d'une réglementation propre aux « temps normaux » dans des domaines tels que les douanes, l'immigration et la fiscalité peut ralentir l'arrivée de fournitures et de personnel de secours, ce qui peut engendrer retards et goulots d'étranglement. Un défi important réside en le fait que l'aide internationale n'est parfois pas de qualité ou convenable eu égard aux besoins de la population touchée. Il peut en outre être difficile pour le gouvernement de l'État touché de coordonner l'arrivée de nombreux acteurs internationaux.

Le droit international sur les interventions en cas de catastrophe (IDRL) est apparu au cours des deux dernières décennies comme une branche distincte du droit international qui s'intéresse à la réglementation et à la facilitation d'aide internationale. Plusieurs normes internationales prévoient maintenant des dispositions pertinentes à l'aide internationale, et on observe à présent des accords et lignes directrices régionales en la matière (voir les **boîtes 1 et 2** ci-dessous). Bien qu'il revienne aux États qui sont parties à ces normes de les mettre pleinement en œuvre dans leur législation nationale, D'après l'expérience de la FICR, cependant, la mise en œuvre de ces normes ne suffit généralement pas à atteindre un niveau de préparation juridique acceptable à l'aide internationale en cas de catastrophe. Cela s'explique du fait que plusieurs des normes en vigueur ne s'appliquent qu'à certains types de catastrophes ou d'aide, et qu'elles ne traitent pas de tous les aspects clés de la gestion de l'aide internationale.

Au cours des vingt dernières années, la FICR a formulé des outils et des recommandations exhaustifs afin d'aider les États à se préparer juridiquement à la réception d'aide internationale. **Le document d'orientation fondamentale en la matière est 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 (communément appelées les Lignes directrices IDRL)** Les Lignes directrices IDRL abordent le déclenchement et la fin des opérations d'aide internationales, les responsabilités des États touchés et des autres acteurs et les mouvements transfrontaliers de personnel, de biens et d'équipement. Elles ont été adoptées par la 30e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007. Les Lignes directrices IDRL ont également été publiées sous la forme d'une **Liste de contrôle**. **De plus, la FICR a mis au point des outils pour appuyer la mise en œuvre nationale, dont une Loi-type et un Modèle de décret portant sur un état d'urgence.** Les Lignes directrices IDRL ont fait leur marque sur la scène internationale; elles ont été entérinées par plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et du Conseil économique et social des Nations Unies¹⁰². Elles ont également fait leur marque aux échelles régionale et nationale, la FICR et les Sociétés nationales ayant soutenu leur mise en œuvre dans de nombreuses normes régionales¹⁰³, ainsi que dans les normes nationales de 38 pays¹⁰⁴.

En dépit d'importantes avancées dans les dernières décennies, la plupart des États demeurent non préparés à la réception d'aide internationale en cas de catastrophe. L'essentielle première étape de la préparation à la réception d'aide internationale consiste en la clarification des rôles et responsabilités. D'après l'expérience de la FICR, il revient normalement aux autorités nationales compétentes en matière de gestion des catastrophes de coordonner l'aide internationale, alors que le ministère des Affaires étrangères est généralement chargé de lancer le processus d'aide et d'y mettre fin. Une gamme d'autres acteurs gouvernementaux prennent eux aussi part au processus, dont les autorités douanières, fiscales, de l'immigration et des transports. Pour clarifier les rôles et responsabilités, il faut mettre en place, publier et mettre à jour périodiquement des règlements et/ou procédures normalisées détaillés sur la gestion de l'aide internationale en cas de catastrophe, lesquels traitent des questions suivantes :

- **Lancement du processus d'aide internationale** : Le processus de demande ou d'acceptation d'aide internationale doit être décrit en détail. Cette description devrait notamment couvrir la consultation des autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et la communication avec celles-ci concernant les types d'aide nécessaires selon l'évaluation des besoins.
- **Facilitation de l'aide internationale** : Il importe d'établir les mesures que prendront les autorités douanières, fiscales, de l'immigration et des transports (de même que les autres départements ou organismes sectoriels pertinents) pour faciliter l'arrivée de fournitures et de personnel. La FICR recommande la création d'un « guichet unique » pour les acteurs internationaux, soit une unité gouvernementale agissant comme source centralisée d'information et de processus administratifs (p. ex. en ce qui concerne les visas, les douanes, la fiscalité et les enregistrements).
- **Coordination de l'aide internationale** : En plus de désigner les acteurs chargés de la coordination de l'aide internationale, il importe d'indiquer la façon dont ceux-ci s'y prendront. Par exemple, il est essentiel d'établir quels types de mécanismes de coordination seront mis en place, et de déterminer les modalités de l'échange de renseignements entre le gouvernement et les acteurs internationaux.
- **Fin de l'aide internationale** : Il est important d'énoncer les circonstances dans lesquelles il sera mis fin à l'aide internationale, de même que la façon dont les acteurs internationaux participants en seront avisés.

Lors de la préparation à recevoir de l'aide internationale, il est d'une importance critique de tenir compte des mécanismes de coordination et d'aide internationaux et régionaux qui entreront en jeu. Cela doit orienter la conception des mesures de coordination et de facilitation énoncées ci-dessus. Les mécanismes régionaux et internationaux de coordination et d'aide suivants peuvent être mis en branle.

- **Système de coordination humanitaire international** : Lorsqu'une urgence se présente ou qu'une situation humanitaire existante s'aggrave, le coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies peut nommer un coordonnateur humanitaire. Le coordonnateur humanitaire établit et dirige l'équipe humanitaire nationale (EHN), dont font partie des représentants des Nations unies, du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'ONG internationales. Outre l'équipe de pays pour l'action humanitaire, un « système de coordination par groupe sectoriel » également en jeu. Un groupe sectoriel est un regroupement d'organismes humanitaires œuvrant dans un secteur particulier (p. ex. la santé ou la logistique). Il existe onze groupes sectoriels. Un groupe sectoriel peut être mobilisé à l'échelle nationale ou sous-nationale pour intervenir en cas d'urgence. Cela se produit en consultation avec le gouvernement de l'État touché.
- **Mécanismes régionaux d'aide et de coordination** : Plusieurs organisations régionales et sous-régionales à travers le monde se sont dotées de mécanismes permettant à leurs pays membres de s'entraider en cas de catastrophe. Cette aide peut être coordonnée par une entité de GRC régionale. Par exemple, dans les Caraïbes, la Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA) coordonne le mécanisme régional de réaction. En Asie du Sud-Est, le Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management de l'ANASE (l'AHA Centre) facilite la coopération et la coordination parmi ses États membres en matière de gestion des catastrophes et d'intervention d'urgence.
- **Réseau de la FICR** : Le réseau de la FICR se compose de la FICR et des 191 Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (les **Sociétés nationales**). En cas de catastrophe, une Société nationale pourra recevoir l'aide de la FICR ou d'autres Sociétés nationales, par exemple en matière financière, de personnel, de marchandises ou d'équipement. La prestation d'aide au sein du réseau de la FICR est régie par les [Principes et règles régissant l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge](#).

Outre ce qui précède, il est essentiel d'envisager l'intégration de ressources militaires et de la protection civile étrangère à l'aide internationale en cas de catastrophe. La FICR recommande qu'en légiférant à ce propos, les États consultent les [Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe](#) (communément appelées « **Directives d'Oslo** »). Conformément aux Directives d'Oslo, la législation et les politiques devraient refléter le principe voulant que le recours aux ressources militaires et de la protection civile étrangères n'ait lieu qu'en dernier ressort, uniquement lorsqu'il n'existe pas d'alternative civile comparable et qu'elles seules peuvent permettre de répondre à un impératif humanitaire¹⁰⁵. De plus, elle doit traiter de la coordination civilo-militaire de sorte à protéger et promouvoir les principes humanitaires, éviter la concurrence, réduire au minimum les incohérences et poursuivre des objectifs communs le cas échéant¹⁰⁶.

Comme il est mentionné ci-dessus, le fait que toute aide internationale n'est pas de qualité et ne répond pas aux besoins de la population touchée pose un problème de taille. Afin de régler ce problème, la FICR recommande d'imposer à *tous* les acteurs internationaux : de respecter le droit national, de se coordonner avec les autorités nationales, d'adhérer aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité, et d'observer les normes minimales de qualité (voir la [section 1D](#) ci-dessus). Elle recommande en outre la création, par la législation nationale, d'une catégorie d'acteurs ayant droit à des mesures de facilitation (p. ex. traitement douanier prioritaire, délivrance accélérée de visas). La [section 7](#) traite plus amplement de cette recommandation. L'idée est que les gouvernements devraient agir pour accélérer l'admission de personnel, de marchandises et d'équipement provenant d'acteurs dont les antécédents indiquent qu'ils sont dignes de confiance quant à la prestation d'aide appropriée et de qualité.

Liste de vérification : aide internationale en cas de catastrophe

- Dans la mesure où le pays a signé ou adopté l'une des normes énoncées dans les boîtes 1 et 2 ci-dessous, la législation met pleinement cette norme en œuvre.
- La loi désigne clairement d'acteur gouvernemental responsable de la coordination de l'aide internationale en cas de catastrophe, ainsi que de la réception et du déboursement de dons internationaux destinés au gouvernement. Elle impose à cet acteur la production, la publication et la mise à jour périodique d'un règlement ou de procédures normalisées de gestion de l'aide internationale.
- Un règlement ou des procédures normalisées de gestion de l'aide internationale en cas de catastrophe ont été formulés et publiés.
- Ce règlement ou ces procédures traitent de la **limitation de l'aide internationale en cas de catastrophe**, et établissent notamment :
 - l'acteur gouvernemental responsable de la demande et de l'acceptation d'aide;
 - les modalités de consultation et de communication entre cet acteur et les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes quant au type d'aide nécessaire eu égard aux besoins évalués;
 - les circonstances dans lesquelles une demande d'aide sera faite;
 - le type d'information retrouvé dans les demandes d'aide;

- le type d'information que l'on devrait retrouver dans les offres d'aide d'acteurs internationaux;
- les circonstances où une offre d'aide sera acceptée ou refusée.
- Le règlement ou les procédures traitent de **coordination de l'aide internationale en cas de catastrophe**. En plus de désigner l'acteur gouvernemental responsable de la coordination de l'aide internationale, ils indiquent :
 - les types de mécanismes de coordination qui entreront en jeu, et les modalités relatives à l'échange de renseignements entre le gouvernement et les acteurs internationaux; et
 - la coordination civilo-militaire, dans les situations où des forces armées et de la défense civile étrangères ont été acceptées.
- Le règlement ou les procédures traitent de la **facilitation de l'aide internationale en cas de catastrophe**, notamment en prévoyant :
 - les mesures que doivent prendre les autorités douanières, fiscales, de l'immigration et des transports (de même que les autres départements et organismes sectoriels pertinents) pour faciliter l'arrivée de marchandises et de personnel (voir la [section 7](#) ci-dessous, qui concerne les facilités juridiques); et
 - la procédure pour l'établissement d'un « guichet unique » pour les acteurs internationaux, soit une unité gouvernementale agissant comme source centralisée d'information et de processus administratifs.
- Le règlement ou les procédures traitent de la **fin de l'aide internationale**. Ils établissent les circonstances dans lesquelles il sera mis fin à l'aide internationale, de même que la manière dont les acteurs internationaux en seront avisés.
- La loi exige des acteurs internationaux qu'ils :
 - respectent le droit national;
 - se coordonnent avec les autorités nationales;
 - adhèrent aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité;
 - respectent les normes de qualité minimales (voir la [section 1D](#) ci-dessus).
- La loi prévoit que le recours aux ressources militaires et de la protection civile étrangères ne doit avoir lieu qu'en dernier ressort.

Boîte 1 : accords internationaux

- Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986)
- Convention sur l'admission temporaire (1990) (Annexe B9)
- Convention visant à faciliter le trafic maritime international (1965) (Annexe 1, articles 5.11 et 5.12)
- Convention relative à l'aviation civile internationale (1944) (Annexe 9)

- Convention relative à l'assistance alimentaire (2012)
- Convention-cadre d'assistance en matière de protection civile (2000)
- Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) (1999) (Annexe spécifique J5)
- Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe (1998)

Boîte 2: exemples d'accords et de lignes directrices régionaux

- Accord portant sur la création de l'Agence caribéenne de gestion des urgences en cas de catastrophe (2008)
- Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations (1987)
- Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence (2005)
- Procédure opérationnelle standard de l'ANASE pour les accords régionaux de confirmation et la coordination des opérations conjointes de secours et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe (version 3, février 2022)
- Code douanier uniforme centraméricain (CAUCA) et le règlement y afférent (RECAUCA) (2008)
- Décision du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile
- Décision n ° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)
- Lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien aux pays hôtes (2012)
- Convention interaméricaine pour l'octroi d'aide en cas de catastrophe (1991)
- Operational Guidelines for Mutual Disaster Assistance in the Event of Disasters in the Member Countries of the Andean Community (2013)
- Resolution No. 386-2017 (COMIECO EX), Annex: Central American Procedure for the Facilitation of Land Transit of Relief Shipments (2017)
- Agreement on Rapid Response to Natural Disasters de l'ASACR (2011)

7. Facilités juridiques

Le terme « facilités juridiques » désigne les droits spéciaux accordés aux acteurs de la GRC pour leur permettre de mener leurs opérations de manière efficace et efficiente. Elles peuvent prendre la forme de droits positifs (c.-à-d. la faculté de faire ou d'avoir quelque chose), Elles prennent aussi souvent la forme d'exemptions à l'application de lois ou d'accès à des approbations réglementaires simplifiées et accélérées. Il existe deux catégories principales de facilités juridiques.

- Premièrement, il y a les facilités juridiques se rapportant au déplacement transfrontalier de marchandises et de personnel de secours dans le cadre de mesures de réaction aux catastrophes et de redressement à court terme (les **facilités juridiques transfrontalières**). Il est largement reconnu que les acteurs internationaux ont besoin de ce type de facilités juridiques. Toutefois, il arrive aussi que les acteurs nationaux en aient besoin pour l'importation de marchandises et d'équipement de secours ou l'embauche de personnel étranger.
- Deuxièmement, il y a les facilités juridiques relatives aux activités menées dans le pays touché (les **facilités juridiques nationales**). Cette catégorie comprend un vaste éventail de facilités dont on besoin tant les acteurs nationaux qu'internationaux afin de pouvoir travailler efficacement dans le pays concernée. Certaines de ces facilités juridiques concernent en particulier la réaction aux catastrophes et le redressement à court terme, alors que d'autres sont d'ordre plus général.

Plusieurs raisons justifient que l'on accorde des facilités juridiques aux acteurs de la GRC. En ce qui concerne les facilités juridiques en matière de réaction et de redressement à court terme, une raison clé réside en l'idée que le caractère urgent de ces activités nécessite et justifie que l'on déroge aux règles applicables en « temps normal » afin d'assurer une aide le plus rapidement possible. De plus, les risques associés à la dérogation aux règles normales sont contrebalancés par les bénéfices découlant de la prestation d'une aide rapide. En ce qui concerne les facilités juridiques d'ordre financier, une raison clé réside en l'idée qu'il y a lieu d'aider les acteurs de la GRC à étirer leurs ressources limitées aussi loin que possible et, partant, à tirer le maximum des effets de leurs activités et de la quantité d'aide disponible aux populations touchées par des catastrophes. Les facilités juridiques relatives au personnel et aux bénévoles sont justifiées par le besoin d'encourager et de protéger les gens qui mettent en œuvre des activités de GRC, dont plusieurs prennent d'importants risques sur le plan de leur santé et sécurité.

Bien que l'accord de facilités juridiques puisse apporter solution à de nombreux problèmes réglementaires relatifs à la GRC, il n'y a pas lieu d'en accorder à *tous* les acteurs, tous ne disposant pas des ressources et capacités nécessaires à la prestation d'une aide de qualité répondant aux besoins de la population touchée. La FICR recommande aux États de créer une catégorie d'acteurs admissibles aux facilités juridiques. Cette catégorie, dite des « acteurs admissibles » devrait comprendre les acteurs à qui l'on peut faire confiance pour fournir une aide appropriée et de qualité.

La notion d'acteurs admissibles fournit un mécanisme important permettant aux états de faciliter les activités de GRC tout en maintenant le contrôle sur leur qualité. La FICR recommande que fassent toujours partie de la catégorie des « acteurs admissibles » les États prestataires d'aide, les Nations Unies, la FICR, le CICR et la Société nationale de l'État touché. Elle recommande en outre que les États se dotent de critères et d'un processus d'évaluation visant à établir l'admissibilité d'autres acteurs à la réception de facilités juridiques. Devraient figurer parmi ces critères la démonstration d'une capacité et d'antécédents sur le plan : du respect du droit national; de l'adhésion aux principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité; et de l'observation des normes minimales de qualité (voir la [section 1D](#) ci-dessus).

A. Facilités juridiques transfrontalières

Les États disposent généralement de lois et règlements détaillés régissant l'arrivée de gens et de marchandises sur leurs territoires. Or, lorsqu'une aide internationale est requise, ces lois et règlements peuvent ralentir, voire empêcher, l'arrivée de personnel, de marchandises et d'équipement de secours. Voici un exposé de certains des problèmes réglementaires les plus communs.

- **Personnel** : Il est parfois impossible pour le personnel de secours d'entrer dans le pays touché rapidement et de se mettre au travail en raison de longues procédures d'obtention de visas et de permis de travail. Il se peut également qu'il soit inadmissible à la délivrance d'un visa ou d'un permis de travail. Les professionnels étrangers, tels que les médecins et les infirmiers, peuvent ne pas être en mesure d'exercer leur profession dans le pays touché en raison de la non-reconnaissance de leurs compétences ou de leurs permis.
- **Marchandises et équipement** : L'absence de traitement prioritaire pour les envois de secours ou d'exigences douanières simplifiées (p. ex. en matière de documentation et d'inspection) peut être source de goulots d'étranglement et de retards dans le traitement douanier. De plus, il arrive que des acteurs soient incapables d'importer les marchandises dont ils ont besoin en raison de restrictions d'importation ou du contrôle de certains types de marchandises (p. ex. des exigences réglementaires strictes sur les aliments, l'équipement médical et les médicaments). Il se peut également que des acteurs aient à payer de fortes sommes en droits, en tarifs ou en frais douaniers. Enfin, au terme de l'intervention, il pourrait leur être interdit de réexporter les marchandises et équipements qui ne sont plus nécessaires.
- **Télécommunications** : Les acteurs peuvent se trouver confrontés à des restrictions visant l'importation d'équipement de télécommunications ou à des retards dans la délivrance des permis nécessaires à leur utilisation. Ils pourraient également ne pas répondre aux exigences juridiques applicables à l'obtention de permis de télécommunications, de même qu'avoir du mal à accéder à la bande passante, aux fréquences et aux satellites servant aux télécommunications et au transfert de données.
- **Transport** : Les acteurs peuvent faire face à des retards dans l'obtention d'autorisations d'atterrir ou de survol ou, dans le cas de navires, d'autorisations d'amarrer. L'enregistrement de véhicules importés peut aussi être source de délais.
- **Finances** : Les acteurs peuvent être confrontés à des restrictions relatives au transfert d'espèces ou de devises étrangères vers le pays touché. Ils font parfois face à des obstacles juridiques à l'ouverture de comptes bancaires, bien que dans plusieurs cas, ceux-ci peuvent être surmontés par l'enregistrement ou la constitution d'une société dans le pays touché (ce dont il est traité plus en détail ci-dessous).

Comme il est indiqué ci-dessus, ces défis peuvent se présenter pour les acteurs nationaux *et* internationaux. Cela s'explique par le fait que les acteurs nationaux doivent parfois importer des marchandises de secours ou recourir à du personnel étranger dans le cadre de leurs activités. Tel est particulièrement le cas pour les acteurs nationaux qui font partie d'un réseau ou d'une fédération internationaux. Un autre point important réside en le fait que les défis énoncés ci-dessus peuvent se présenter non seulement à l'égard de l'arrivée de marchandises et de personnel de secours, mais aussi par leur *passage* par un autre pays en cours de route.

Il est possible de remédier à chacun de ces problèmes au moyen d'une facilité juridique. L'arrivée de marchandises, d'équipement et de personnel de secours peut être facilitée par une dispense d'application des lois et règlements normaux, ou encore par la simplification et l'accélération d'approbations réglementaires. **Comme en traite la section 6** ci-dessus, la FICR recommande l'établissement d'un « guichet unique », soit une unité gouvernementale agissant comme source centralisée d'information et de processus administratifs pour les acteurs internationaux arrivants. La liste de vérification ci-dessous énonce de façon exhaustive les facilités juridiques applicables au déplacement transfrontalier de personnel, d'équipement et de marchandises de secours. La FICR recommande que ces facilités juridiques soient adoptées en amont de catastrophes afin d'éviter les goulots d'étranglement et les retards en situation de catastrophe. Cependant, les dispositions juridiques en vigueur devraient également être assez flexibles pour permettre l'introduction de facilités juridiques à la suite d'une catastrophe (p. ex. au moyen de pouvoirs ou de décrets d'urgence).

En pratique, l'incapacité de s'enregistrer ou de constituer une personne morale dans un pays donné pose un défi plus fondamental, en particulier pour les acteurs internationaux. À défaut d'enregistrement ou de constitution, un organisme étranger peut se retrouver dénué de personnalité juridique et, partant, incapable d'accomplir les tâches les plus élémentaires, telles que l'ouverture d'un compte bancaire ou la signature d'un contrat. Outre les facilités juridiques énoncées ci-dessus, la loi devrait donc permettre aux acteurs internationaux d'acquérir la personnalité juridique au pays en s'enregistrant ou en se constituant en personne morale.

Liste de vérification : facilités juridiques transfrontalières

- La loi estime que les États aidants, les Nations Unies, la FICR, le CICR et la Société nationale pertinente sont des « acteurs admissibles ».
- Elle énonce par ailleurs les critères que doivent satisfaire les autres acteurs pour se voir reconnaître le statut d'« acteur admissible ».
- Il y a une procédure préétablie pour établir (en amont d'une catastrophe) si un acteur répond aux critères et, par conséquent, se voit accorder le statut d'« acteur admissible ». Il y a également une procédure accélérée d'établissement de l'admissibilité pouvant servir advenant une catastrophe.
- La loi permet aux acteurs internationaux d'acquérir la personnalité juridique au pays en s'enregistrant ou en se constituant en personne morale.

La loi accorde aux acteurs admissibles les facilités juridiques suivantes. Ces facilités juridiques s'appliquent tant à l'arrivée qu'au déplacement d'aide internationale. They are available during the disaster response and early recovery period.

Personnel

- Le personnel de secours est dispensé d'obtenir des visas, ou il a accès à un processus accéléré d'obtention de visa.
- Le personnel de secours est dispensé de satisfaire aux exigences d'obtention de permis de travail, ou il a accès à un processus accéléré d'obtention de permis de travail.
- Les qualifications et permis professionnels étrangers sont reconnus automatiquement ou au moyen d'un processus accéléré.

Douanes

- Un accès simplifié et accéléré au traitement douanier est prévu. Celui-ci comprend :
 - Une documentation douanière simplifiée
 - Un traitement douanier prioritaire
 - La levée ou l'allègement des exigences d'inspection
 - L'inspection et le dédouanement hors des heures normales d'ouverture
 - L'inspection et le dédouanement hors des bureaux des douanes
- La levée de restrictions d'importation et d'exportation
- L'atténuation des contrôles réglementaires relatifs à l'importation d'aliments, de médicaments et d'équipement médical
- La levée des droits, tarifs et frais douaniers
- L'accès à un processus accéléré de demande de levée des droits, tarifs et frais douaniers
- La permission de réexporter les marchandises et l'équipement non utilisés dans le cadre d'une opération d'intervention

Télécommunications

- La levée des exigences d'enregistrement de l'équipement de télécommunications, ou l'accès à un processus accéléré d'enregistrement
- Un accès prioritaire à la bande passante, aux fréquences et aux satellites servant aux télécommunications et au transfert de données

Transport

- Accord prioritaire de permissions d'atterrissage et de survol pour les aéronefs, et de permissions d'amarrage pour les navires
- La levée des exigences d'enregistrement pour les véhicules, ou l'accès à un processus accéléré d'enregistrement

Finances

- La levée des restrictions relatives au transfert d'espèces ou de devises étrangères au pays
- La levée des éventuelles restrictions relatives à l'ouverture de comptes bancaires nationaux par des entités étrangères

B. Facilités juridiques nationales

Nombreuses sont les facilités juridiques dont peuvent avoir besoin les acteurs nationaux et internationaux afin de mener de façon efficace et efficiente leurs activités dans le pays touché. Ces facilités sont présentées ci-dessous. À l'instar de celles qui sont mentionnées à la [section 7A](#) ci-dessus, les facilités juridiques suivantes ne devraient être accordées qu'à des acteurs admissibles.

- **Accès aux populations touchées et liberté de circulation :** Lors de catastrophes, il arrive que les autorités publiques prennent des mesures d'urgence qui restreignent la liberté de circulation. À titre d'exemple, le grand public pourrait se voir interdire l'accès à certaines régions qui sont ou risquent d'être touchées par une catastrophe. Il se peut également qu'en cas d'urgence de santé publique, la liberté de circulation soit restreinte pour réduire la propagation d'un virus ou d'un autre pathogène. Pour accéder et venir en aide à une population touchée, les acteurs nationaux et internationaux participant à des activités de réaction aux catastrophes ont souvent besoin d'être exemptés de ce

type de restrictions. La législation devrait donc garantir aux acteurs admissibles l'accès aux populations touchées, y compris lorsque la liberté de circulation du grand public a été restreinte. Cette facilité juridique peut également être présentée comme le droit de se déplacer librement en tout temps, y compris en situation de catastrophe ou d'urgence.

- **Personnel** : Le personnel et les bénévoles d'acteurs de la GRC s'exposent souvent à de graves risques. Leur santé et leur sécurité personnelles sont souvent mises en péril, sans parler des risques juridiques auxquels ils peuvent s'exposer en raison de l'aide qu'ils fournissent. Voilà un argument de poids pour accorder aux acteurs de la GRC qui se qualifient d'« acteurs admissibles » un éventail de facilités juridiques visant à protéger et encourager leur personnel et leurs bénévoles, dont :
 - le droit juridique à des soins de santé publics, à une indemnisation ou une assurance dans l'éventualité d'une maladie, d'une blessure ou de décès dans le cadre de leur travail ou de leur bénévolat;
 - la limitation de leur responsabilité juridique pour leurs actes et omissions de bonne foi au cours d'une catastrophe déclarée, y compris relativement à la fourniture de premiers soins;
 - le droit de faire du bénévolat pour un acteur admissible dans le secteur de la GRC pendant une durée déterminée, plutôt que d'occuper un emploi rémunéré ou d'effectuer un service militaire;
 - l'accord d'allègements fiscaux au personnel (p. ex. allègements à l'impôt salarial) et aux bénévoles (p. ex. exonération fiscale des dépenses et des bourses de bénévolat).

En plus des facilités juridiques énoncées ci-dessus, il est parfois nécessaire de légiférer afin de prévoir la reconnaissance automatique ou accélérée des qualifications professionnelles (p. ex. pour les médecins ou les ingénieurs) au-delà de frontières internes en cas d'urgence. Il est probable que ce type de mesures soit plus pertinent au sein d'états fédéraux.

- **Fiscalité** : De nombreux acteurs non gouvernementaux de la GRC sont des entités à but non lucratif qui dépendent de dons, de fonds publics ou du bénévolat. Afin de permettre aux acteurs de la GRC à but non lucratif qui se qualifient d'« acteurs admissibles » de tirer le maximum de leurs ressources limitées, il y a lieu de leur accorder diverses exemptions fiscales, tant en ce qui concerne l'acteur lui-même que les dons qui lui sont faits. La liste de vérification qui suit énonce de façon exhaustive les exemptions fiscales qui devraient être accordées.

Outre celles qui précèdent, certaines facilités juridiques concernent exclusivement les acteurs gouvernementaux, dont les suivantes :

- le droit d'employer des processus d'approvisionnement et de dotation simplifiés ou accélérés cas d'urgence déclarée;
- le droit pour les autorités sanitaires d'utiliser un processus simplifié ou accéléré d'approbation de contremesures sanitaires (vaccins, médicaments, autres traitements) au cours d'une urgence de santé publique;
- le pouvoir, pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, d'obtenir d'autres départements et organismes gouvernementaux des données relatives aux catastrophes.

En ce qui concerne la première facilité juridique énoncée ci-dessus, comme en traite la [section 1D](#) ci-dessus, les gouvernements devraient réduire au minimum le recours à des procédures d'embauche et d'approvisionnement accélérés en : a) se dotant d'une liste de professionnels qualifiés et vérifiés pouvant être sollicités et déployés à court terme; et b) en créant des listes de fournisseurs préapprouvés choisis par des équipes d'approvisionnement qualifiées.

Liste de vérification : facilités nationales

La loi accorde aux acteurs de la GRC qualifiés d'« acteurs admissibles » les facilités juridiques suivantes.

Accès aux populations touchées et liberté de circulation

- La loi garantit aux acteurs admissibles l'accès aux populations touchées, y compris lorsque la liberté de circulation du grand public a été restreinte.
- À défaut, elle accorde aux acteurs admissibles le droit de se déplacer librement en tout temps, y compris en situation de catastrophe ou d'urgence.

Personnel

- La loi accorde aux acteurs admissibles une gamme de facilités juridiques pour protéger et motiver leurs employés et bénévoles, dont :
 - le droit juridique à des soins de santé publics, à une indemnisation ou une assurance dans l'éventualité d'une maladie, d'une blessure ou de décès dans le cadre de leur travail ou de leur bénévolat;
 - la limitation de leur responsabilité juridique pour leurs actes et omissions de bonne foi au cours d'une catastrophe déclarée, y compris relativement à la fourniture de premiers soins;
 - le droit de faire du bénévolat pour un acteur admissible dans le secteur de la GRC pendant une durée déterminée, plutôt que d'occuper un emploi rémunéré ou d'effectuer un service militaire;
 - l'accord d'allègements fiscaux au personnel (p. ex. allègements à l'impôt salarial) et aux bénévoles (p. ex. exonération fiscale des dépenses et des bourses de bénévolat).
- La loi prévoit la reconnaissance automatique ou accélérée des qualifications professionnelles (p. ex. pour les médecins ou les ingénieurs) au-delà de frontières internes en cas d'urgence. N.B. Il est probable que ce type de mesures soit plus pertinent au sein d'états fédéraux.

Fiscalité

- La loi accorde aux acteurs admissibles une exemption fiscale. Ainsi, ceux-ci ne sont pas imposés sur :
 - les marchandises et services (p. ex. taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur les biens et services);
 - l'importation de biens de l'étranger ou d'ailleurs au pays;
 - le revenu (p. ex. impôt sur le revenu, impôt des sociétés); ou
 - les biens (p. ex. droit de timbre, taxe foncière, taxe sur le revenu locatif, impôt sur le gain en capital).

- La loi fait en sorte que les dons faits à des acteurs admissibles sont exonérés d'impôt. Cette exonération s'applique également aux dons provenant de personnes physiques et d'organisations. Elle s'applique en outre aux dons entre vifs et testamentaires.

N.B. Les exemptions fiscales prévues ci-dessus ne devraient être accordées qu'aux acteurs admissibles sans but lucratif.

En plus des précédentes facilités juridiques, la loi accorde aux autorités gouvernementales pertinentes les facilités juridiques suivantes :

- le droit d'employer des processus d'approvisionnement et de dotation simplifiés ou accélérés lors de la période de réaction aux catastrophes et du redressement précoce;
- le droit, pour les autorités sanitaires, d'utiliser un processus simplifié ou accéléré d'approbation de contremesures sanitaires au cours d'une urgence de santé publique;
- le pouvoir, pour les autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes, d'obtenir d'autres acteurs des données relatives aux catastrophes.

8. Protection et inclusion de groupes marginalisés et à risque

Les catastrophes n'ont pas la même incidence sur tous. Selon les circonstances, les catastrophes peuvent avoir des répercussions disproportionnées sur les groupes suivants, entre autres : les femmes et les jeunes filles, les enfants, les personnes âgées, ;les personnes en situation de handicap ou de maladie chronique, les migrants, les minorités raciales et ethniques, les populations autochtones et les minorités sexuelles et de genre. Les présentes lignes directrices utilisent le terme « groupes marginalisés et à risque » pour désigner globalement ces groupes. En cas de catastrophe, les groupes marginalisés et à risque peuvent connaître de plus forts taux de décès, de blessures, de déplacement et de perte de moyens de subsistance ou d'habitation. Ils pourraient voir leur accès à de l'aide entravé par de la discrimination directe ou indirecte. De plus, la survenance d'une catastrophe peut perturber la prestation de soins de santé, d'aide sociale, d'activités éducatives et d'autres services essentiels pour ces groupes, ce qui peut se traduire par de graves conséquences sur leur santé physique et leur bien-être psychologique et psychosocial. Compte tenu de ces incidences disproportionnées, il est essentiel que les lois, politiques et plans en matière de gestion des catastrophes aient pour considération essentielle la protection et l'inclusion des groupes marginalisés et à risque.

Le corpus de recherches et de recommandations de la FICR met en lumière une série de mesures légales et de politique visant à promouvoir la protection et l'inclusion des groupes marginalisés et à risque dans la GRC. Ces mesures comprennent l'interdiction de la discrimination, la collecte de données ventilées en fonction du sexe, de l'âge et du handicap (p. ex. pour les évaluations des risques et des besoins), le retrait des obstacles informels à l'accès à l'aide (p. ex. physiques, linguistiques, sensoriels ou culturels), la promotion de la représentation et de la participation des groupes marginalisés et à risque in GRC, et la formation d'acteurs de la GRC et sur les besoins et risques particuliers de différents groupes en cas de catastrophe. La liste de vérification ci-dessous énonce ces mesures plus exhaustivement et en détail. Un aspect critique de la protection des groupes marginalisés et à risque consiste en la satisfaction de leurs besoins particuliers et en l'assurance de la continuité de services essentiels, notamment en matière de soins de santé, d'aide sociale et d'éducation. Comme en traite la [section 3B](#), la législation devrait imposer aux départements et organismes sectoriels pertinents (p. ex. dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'éducation et du logement) la préparation de plans d'urgence détaillés en cas de catastrophe qui définissent des modalités permettant d'assurer la continuité des services essentiels pendant une catastrophe. Ces plans devraient en outre indiquer comment les organismes sectoriels répondront aux besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque pendant et après la catastrophe. Le tableau ci-dessous recense certains des besoins essentiels des groupes marginalisés et à risque qui nécessitent une planification.

Les groupes marginalisés et à risque peuvent être particulièrement exposés à diverses formes de violence et d'autres comportements nocifs qui s'observent souvent davantage à la suite d'une catastrophe. Les femmes et les jeunes filles pourront être plus exposées à la violence sexuelle et sexiste (VSS). Pour ce qui est des risques associés à la protection de l'enfance, ceux-ci comprennent l'enlèvement, le trafic, la vente et l'adoption illégales, l'exploitation (y compris le travail des enfants), la violence sexuelle et sexiste (y compris la prostitution des enfants), le mariage des enfants et la mutilation génitale féminine, la violence physique et la négligence. La législation devrait donc exiger des autorités responsables de la VSS et de la protection de l'enfance qu'elles mettent au point des plans d'urgence en cas de catastrophe visant à assurer la continuité des services de prévention, de surveillance et de réaction au cours de catastrophes¹⁰⁷. Ces plans devraient indiquer la façon dont les autorités intensifieront leurs services pour répondre à une hausse de demande attribuable à une catastrophe, ainsi que les mesures qu'elles

mettront en œuvre pour traiter des risques particuliers qui caractérisent les catastrophes¹⁰⁸. De plus, il y a lieu d'obliger tous les acteurs gouvernementaux participant à la GRC, y compris les départements et organismes sectoriels et les forces armées et policières, à suivre de la formation à propos de la VSS et des risques liés à la protection de l'enfance au cours de catastrophes¹⁰⁹.

En cas d'urgence de santé publique, un autre groupe a parfois besoin d'une protection ou d'une aide particulière : ceux et celles qui sont particulièrement vulnérables à l'aléa lié à la santé pertinent L'Histoire nous enseigne que ce groupe change d'une urgence de santé publique à l'autre : les jeunes adultes étaient particulièrement vulnérables au virus H1N1 à la source de la pandémie d'influenza de 1918, les personnes enceintes et leurs enfants à naître sont particulièrement vulnérables au virus Zika, et les personnes plus âgées et celles qui souffrent d'affections particulières sont particulièrement vulnérables à la COVID-19. Par conséquent, les plans relatifs aux urgences de santé publique doivent établir les mesures destinées à protéger les gens les plus vulnérables à l'aléa lié à la santé pertinent, par exemple la mise en place de protections et l'accès prioritaire aux contremesures médicales (p. ex. diagnostics, équipement de protection personnelle, vaccins, traitement).

Liste de vérification : protection et inclusion de groupes marginalisés et à risque

Mesures d'ordre général

- La principale loi en matière de gestion des risques de catastrophe interdit la discrimination sur la base de l'ethnie, du genre, de l'âge, du handicap, des opinions politiques, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. N.B. Cette interdiction peut également être prévue par une loi constitutionnelle ou sur les droits de la personne.
- Les lois, politiques et plans promeuvent la représentation équitable et la participation de groupes marginalisés et à risque dans la GRC en :
 - imposant cette représentation au sein d'appareils décisionnels et de coordination clés;
 - favorisant le recrutement de membres issus de groupes marginalisés et à risque au sein d'autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes; et
 - en imposant la tenue de consultations sur la conception et la mise en œuvre d'activités.
- Les lois sur la gouvernance des risques de catastrophe imposent la collecte et l'analyse de données ventilées en fonction du sexe, de l'âge et du handicap dans le cadre des évaluations des risques et des besoins et de la prestation d'aide en cas de catastrophe, de même qu'en lien avec les incidences de catastrophes (dont les décès).
- La loi impose à tous les acteurs gouvernementaux participant à la GRC, départements et organismes sectoriels et forces armées et policières compris, de la formation sur les besoins particuliers de différents groupes et les risques auxquels ils font face lors de catastrophe, y compris la violence sexuelle et sexiste et sur les risques en matière de protection de l'enfance.

Planification d'urgence

- La loi impose aux autorités compétentes en matière de gestion des catastrophes et aux organismes sectoriels pertinents (p. ex. dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement et des services sociaux) la préparation de plans d'urgence en cas de catastrophe détaillés qui prennent en compte les besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque et établissent des modalités visant la continuité des services essentiels fournis à ces groupes lors de catastrophes.
- Des plans d'urgence en cas de catastrophe détaillés qui prennent en compte les besoins particuliers de groupes marginalisés et à risque sont en vigueur. Ces plans traitent de ce qui suit :

- les soins de santé et l'aide sociale destinés aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap ou atteintes d'une maladie chronique;
 - les soins de santé sexuels et reproductifs pour les femmes et les jeunes filles;
 - la gestion de l'hygiène menstruelle pour les femmes et jeunes filles;
 - les besoins alimentaires des femmes enceintes et qui allaitent, des jeunes enfants, des enfants, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap ou atteintes d'une maladie chronique;
 - la continuité de l'éducation pour les enfants d'âge scolaire;
 - la continuité des abris, espaces et mesures de protection pour les personnes victimes de maltraitance familiale ou sexuelle;
 - l'aide à l'évacuation des personnes en situation de handicap et des personnes âgées; et
 - l'emploi d'un vaste éventail de canaux, de moyens et de langues de communication dans le cadre d'activités de préparation et d'intervention en cas de catastrophe, y compris pour la diffusion d'alertes.
- La loi exige que les plans d'urgence en matière d'urgences de santé publique établissent des mesures visant à protéger les personnes qui peuvent être particulièrement vulnérables à l'aléa sanitaire pertinent.

Violence sexuelle et sexiste

- La loi impose aux acteurs gouvernementaux responsables de la prévention et de l'intervention en matière de violence sexuelle et sexiste (VSS) la mise au point de plans d'urgence détaillés en cas de catastrophe.
- Elle exige que les plans traitent : de la continuité des activités de prévention, de surveillance et d'intervention lors de catastrophes, ainsi que de l'intensification rapide des services en réponse aux hausses de demande.
- La loi accorde à ces acteurs un financement adéquat leur permettant d'assurer des activités de prévention, de surveillance et d'intervention exhaustives en matière de VSS lors de catastrophes.
- La loi exige que les plans d'urgence en cas de catastrophe établissent les mesures de conception qui seront appliquées pour atténuer les risques de VSS dans les abris d'urgence.
- Les lois pénales relative à la violence, aux abus et à l'exploitation sexuels continuent de s'appliquer lors de désastres. Le droit pénal interdit explicitement les prestataires d'aide en cas de catastrophe de se livrer à l'abus sexuel ou à l'exploitation de personnes qui demandent de l'aide ou en ont besoin.

Protection des enfants

- La loi impose aux acteurs gouvernementaux responsables de la protection de l'enfance de mettre sur pied des plans d'urgence en cas de catastrophe détaillés. Elle exige que les plans abordent :
- la continuité des activités de prévention, de surveillance et d'intervention lors de catastrophes;
 - l'intensification rapide des services en réponse aux hausses de demande;
 - la prise de mesures afin d'atténuer les risques particuliers que posent les catastrophes en matière de protection de l'enfance; et
 - la protection des enfants non accompagnés et séparés.

Besoins particuliers des groupes marginalisés et à risque

Femmes et jeunes filles

- Soins de santé sexuelle et reproductive
- Soutien nutritionnel pour les femmes enceintes et en allaitement
- Gestion de l'hygiène menstruelle
- Intensification de la prévention, de la surveillance et de la réaction relatives aux risques de VSS
- Accès à des aires de repos séparées en fonction du sexe
- Accès à des toilettes et des douches verrouillables et bien éclairées

Enfants

- Continuité des services d'éducation
- Continuité de l'enregistrement des naissances
- Intensification de la prévention, de la surveillance et de la réaction relatives aux risques en matière de protection de l'enfance
- Accès à des espaces amis des enfants
- Soutien alimentaire (p. ex. suppléments et aliments fortifiés)

Personnes âgées et en situation de handicap

- Continuité des soins de santé et de l'aide sociale
- Soutien alimentaire (p. ex. suppléments et aliments fortifiés)
- Accessibilité de l'information (p. ex. en braille, en format audio, en langue des signes ou en gros caractères)
- Structures et points de distribution physiquement accessibles (p. ex. à l'aide de ...)
- Prestation de services à domicile

Migrants et minorités raciales et ethniques

- Accessibilité de l'information (p. ex. dans plusieurs langues et différents formats, et au moyen de plusieurs canaux de communication)
- Prestation de services en collaboration avec des dirigeants et des organismes communautaires

Minorités sexuelles et de genre (MSG)

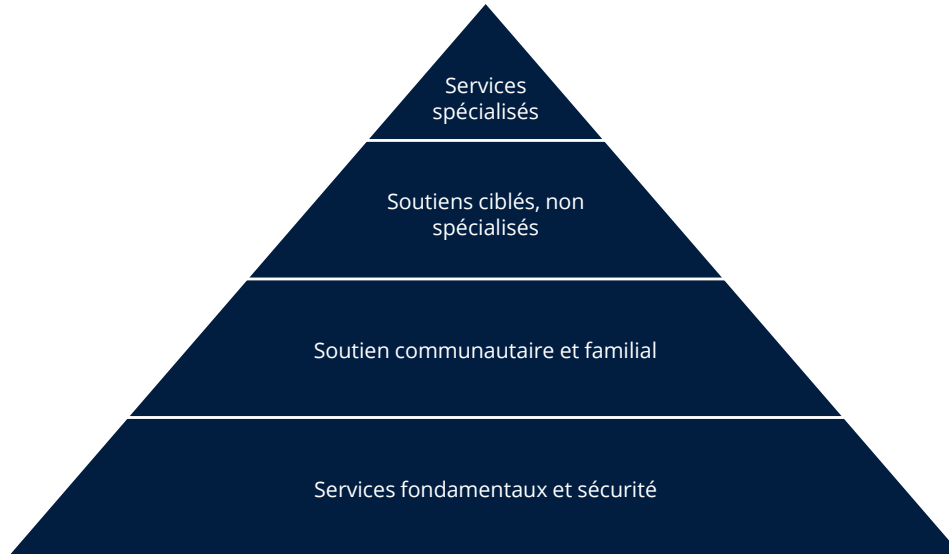
- Aide à la pris d'arrangements de substitution lorsque les installations communales ne sont pas sécuritaires ou appropriées.
- Continuité des soins de santé et fourniture privée ou discrète de soins sexuels, reproductifs et de gestion de l'hygiène menstruelle

9. Soutien psychosocial et en santé mentale

Pendant et après une catastrophe, il est essentiel d'assurer des services en santé mentale et un soutien psychosocial aux communautés touchées. Le terme « services en santé mentale » s'entend généralement de services cliniques assurés par des professionnels afin de diagnostiquer et de traiter des troubles mentaux. Le soutien psychologique est quant à lui une notion vaste qui englobe les services non cliniques conçus pour répondre aux besoins psychologiques et sociaux simultanés de personnes, de familles et de communautés. Dans le contexte d'une catastrophe, le soutien psychologique peut notamment consister en des premiers soins psychologiques, des groupes de soutien, la sensibilisation quant aux réactions normales aux événements stressants et aux mécanismes de défense, la création d'espaces amis des enfants et l'appui à la poursuite de la vie communautaire, sociale et culturelle. Le terme composite santé mentale et soutien psychosocial (SMSP) s'entend à la fois des services de santé mentale et du soutien psychosocial, ce qui reflète la nature complémentaire et connexe de ces types d'intervention.

Les [Directives du CPI concernant la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence \(Directives du CPI en matière de SMSP\)](#) sont généralement reconnues comme faisant autorité quant aux pratiques exemplaires en matière de SMSP en cas d'urgence. L'une des notions centrales des Directives du CPI en matière de SMSP est un modèle en pyramide représentant « un système étagé de soutiens complémentaires qui répond aux besoins de différents groupes¹¹⁰. » Comme l'illustre le tableau ci-dessous, la pyramide SMSP compte quatre niveaux d'intervention, le premier représentant celui qui est nécessaire à l'égard de toute la population touchée, et les niveaux suivants étant progressivement requis par de moins en moins de gens.

- Le premier niveau de la pyramide, **Services de base et sécurité**, vise la promotion du bien-être de tous par le rétablissement de la sécurité, d'une bonne gouvernance et de services répondant aux besoins physiologiques et matériels de base (alimentation, logement, eau, soins de santé de base)¹¹¹.
- Le deuxième niveau de la pyramide, **Dispositifs de soutien communautaire et familiaux**, englobe une vaste gamme d'activités qui facilitent le rôle des réseaux et activités familiaux et communautaires dans la promotion de la santé mentale et du bien-être psychosocial individuels. On compte parmi les activités de cette catégorie la recherche et la réunification des familles, les cérémonies collectives de deuil, les cérémonies communautaires de conciliation, la diffusion d'informations sur les méthodes positives d'adaptation et l'action de réseaux sociaux¹¹².
- Le troisième niveau de la pyramide, **Dispositifs de soutien ciblés non spécialisés**, englobe des interventions personnelles, familiales ou collectives plus pointues comprenant la prestation de soins de base en santé mentale par les intervenants en soins de santé de première ligne, ainsi les interventions en premiers soins psychologiques et autres par des spécialistes dans des domaines autres que la santé¹¹³.
- Le quatrième et dernier niveau de la pyramide, **Services spécialisés**, se rapporte aux soutiens psychologiques ou psychiatriques destinés aux gens atteints de troubles de santé mentale dont les besoins dépassent les capacités des services de santé mentale généraux et de première ligne disponibles¹¹⁴.



Pyramide d'intervention en matière de SMSP en cas d'urgence, reproduite des Directives du CPI en matière de SMSP.

Comme il est indiqué ci-dessus, la troisième couche de la pyramide de SMSP est la prestation d'un soutien ciblé et non spécialisé, ce qui comprend les premiers soins psychologiques. Essentiellement, les premiers soins psychologiques supposent la prestation de soutien humain et compatissant à une personne touchée par un événement traumatique. Ils ne se limitent pas à un ensemble de mesures prédéterminées, mais nécessitent que l'on soit attentif aux besoins des personnes touchées et qu'on leur fournisse information et soutien pratique, tout en leur inspirant espoir et sentiments de sécurité, de calme, de connexion et d'auto-efficacité¹¹⁵. Outre les premiers soins psychologiques, le soutien ciblé et non spécialisé peut comprendre des interventions plus structurées pensées pour aider les gens à naviguer des difficultés courantes à la suite d'une catastrophe ou d'un autre événement traumatique. De nombreux programmes ont été conçus à cette fin, dont : PM+ (Problem management plus), de l'Organisation mondiale de la santé¹¹⁶; Skills for Psychological Recovery, du National Center for PTSD and the National Child Traumatic Stress Network des États-Unis¹¹⁷; et SOLAR (Skills fOr Life Adjustment and Resilience), fruit de la collaboration d'experts en catastrophes et en santé mentale dirigés par Phoenix Australia – Centre for Posttraumatic Mental Health, à l'Université de Melbourne¹¹⁸.

Intervenir aux premiers échelons de la pyramide de SMSP peut réduire les besoins d'intervention aux échelons supérieurs en allégeant la détresse et en empêchant qu'elle progresse au point de devenir un trouble de santé mentale susceptible de diagnostic. En effet, pour de nombreux gens touchés par des catastrophes, une intervention opportune aux premiers échelons peut être un moyen approprié et efficace de soutenir la santé mentale et de bien-être psychologique. Par exemple, faciliter les soutiens familiaux et communautaires — au moyen de mesures telles que la réunification familiale et la prise de la vie sociale communautaire — peut alléger la détresse et promouvoir le bien-être mental et psychosocial en assurant des liens sociaux, en rétablissant un sens de normalité et en reconstruisant le sentiment communautaire et l'attachement au lieu. En plus de réduire le besoin d'intervenir aux échelons supérieurs, les interventions aux premiers échelons comportent au moins deux autres avantages. Premièrement, de nombreuses interventions en matière de SMSP peuvent être effectuées par des profanes formés, ce qui permet aux professionnels en santé mentale de leur déléguer des tâches, et ainsi contribuer au soulagement de la pression exercée sur les systèmes de santé. Deuxièmement, les acteurs qui s'occupent d'interventions relevant des niveaux inférieurs de la pyramide peuvent jouer un rôle important dans le repérage et l'orientation de gens qui ont besoin d'une intervention relevant de niveaux supérieurs.

Les populations touchées par des catastrophes ont normalement besoin de SMSP pendant plusieurs années, les effets sur la santé mentale et le bien-être psychologique de ces événements pouvant être durables¹¹⁹. Ces effets peuvent se manifester et s'aggraver au cours des années qui suivent une catastrophe, exacerbés, dans certains cas, par les incidences cumulatives de catastrophes subséquentes ou d'autres facteurs de stress. Or, il ressort des recherches de la FICR qu'en matière de SMSP, les cadres légaux, de politique et de planification de redressement à la suite de catastrophes présentent d'importantes lacunes. Il est donc nécessaire de légiférer en détail à cet égard, Cela peut être appuyé par des dispositions législative exigeant la mise en place de plans d'urgence en cas de catastrophe et de plans de redressement qui traitent de SMSP. Une politique spécifique en matière de SMSP en contexte de catastrophe pourrait également jouer un rôle important en définissant une vision, une approche et des objectifs clairs à ce propos. Il importe de souligner que les dispositions légales, de politique et de planification adoptées devraient non seulement traiter de services cliniques de santé mentale, mais aussi d'un vaste éventail d'interventions en SMSP de niveau inférieur, conformément à la pyramide du CPI. Il est en outre essentiel de financer adéquatement et à long terme les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui fournissent des services en matière de SMSP aux populations touchées.

Liste de vérification : santé mentale et soutien psychologique (SMSP)

- ❑ Il y a une politique en matière de SMSP dans le cadre de la réaction aux catastrophes et au redressement qui définit clairement une vision, une approche et des objectifs.
- ❑ La politique est conforme au modèle de pyramide de SMSP. Elle reconnaît l'importance d'assurer un vaste éventail d'interventions aux premiers échelons de la pyramide, y compris :
 - la facilitation du soutien communautaire et familial;
 - les premiers soins psychologiques;
 - les interventions plus ciblées et structurées (p. ex. PM+, SOLAR).
- ❑ La loi exige que les plans d'urgence en cas de catastrophe et de redressement à la suite de catastrophes traitent de SMSP, notamment :
 - en prévoyant des interventions de SMSP;
 - en définissant clairement les rôles et responsabilités de tous les acteurs qui participeront aux interventions; et
 - en mettant en place des mécanismes de coordination en matière de SMSP.
- ❑ Les plans d'urgence en cas de catastrophe et de redressement à la suite de catastrophes contiennent des dispositions claires et détaillées traitant de SMSP. Ces plans traitent non seulement de services cliniques de santé mentale, mais aussi d'une vaste gamme d'interventions de SMSP de niveau inférieur.
- ❑ Un financement adéquat et à long terme est accordé aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui fournissent des services en matière de SMSP aux populations touchées.

10. Déplacements liés aux catastrophes

Le terme « déplacement lié aux catastrophes » fait référence aux situations dans lesquelles des gens sont forcés de quitter leur lieu de résidence habituel à la suite d'une catastrophe ou pour éviter l'impact d'un aléa naturel immédiat et prévisible¹²⁰. Bien que certains traversent les frontières pour se mettre en sécurité, beaucoup de ceux qui sont déplacés par une catastrophe restent dans leur pays. Ainsi, la présente section porte surtout sur les déplacements internes. La grande majorité des déplacements liés aux catastrophes est provoquée par des aléas météorologiques tels que des inondations, des tempêtes et des feux de forêts¹²¹. Les changements climatiques sont une cause de déplacements liés aux catastrophes, car ils exacerbent les aléas météorologiques.

Un point important de la gestion des déplacements liés aux catastrophes consiste en la mise en place d'une loi ou d'une politique sur les déplacements internes qui s'applique aux gens déplacés par des catastrophes (ainsi que par d'autres crises ou urgences). Ces normes devraient être conformes aux normes internationales pertinentes, dont les [Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays](#). Qui plus est, la gestion des déplacements liés aux catastrophes devrait être intégrée la GRC au moyen de lois, de politiques et de plans de gestion des catastrophes. La gestion des déplacements liés aux catastrophes a quatre composantes clés : a) la mise en œuvre de mesures de réduction des risques de déplacement; a) la préparation à l'intervention en cas de déplacement inévitable; c) la réaction aux déplacements en cours par l'aide et la protection des personnes déplacées; et d) le soutien aux personnes déplacées dans l'atteinte de solutions durables, qu'il s'agisse d'un retour, d'une intégration locale ou de l'établissement à un autre endroit. Il est possible d'intégrer ces composantes à des normes de gestion des catastrophes de la manière suivante.

- **Prévention des catastrophes et mesures d'atténuation** : Les évaluations des risques de catastrophe (dont traite la [section 2A](#) ci-dessus) peuvent comprendre l'analyse des risques de déplacement et le recensement des régions où ces risques sont les plus élevés. Ainsi, la planification de la prévention des catastrophes et des mesures d'atténuation (dont traite la [section 2B](#) ci-dessus) devraient comprendre l'établissement de mesures d'atténuation des risques de déplacements liés aux catastrophes, notamment la construction ou le renforcement d'infrastructure de protection (ouvrages longitudinaux, barrages) et l'augmentation de la résilience d'habitations, de même que de mesures non structurelles telles que la diversification des moyens de subsistance et l'accroissement de la sécurité alimentaire. Une autre mesure potentielle consiste en la recherche de sites de réinstallation. Celle-ci ne devrait toutefois être employée qu'en dernier recours, lorsqu'il est impossible de réduire les risques de catastrophe à un niveau acceptable.
- **Préparation, action anticipative et réaction** : Les plans de gestion des catastrophes devraient cerner les risques de déplacement et l'envergure potentielle des déplacements, désigner l'acteur responsable de coordonner la réaction aux déplacements, ainsi qu'établir les rôles et responsabilités des autres acteurs, les mesures d'action anticipative visant à limiter les déplacements, et les types de soutien qui seront fournis aux personnes déplacées. En matière de soutien, les plans doivent traiter de la fourniture aux personnes déplacées d'abris et de logements élémentaires, de denrées alimentaires essentielles et d'eau potable, de vêtements convenables et de services médicaux et sanitaires essentiels. Dans l'éventualité où un retour s'avère impossible à court terme (ou même à long terme), la planification ne devrait pas se limiter à la prévision de modalités de prestation de services à court terme au sein d'abris d'urgence. Il y a également lieu de planifier la satisfaction des besoins à moyen et long terme, notamment au moyen de solutions provisoires comme l'emploi de structures modulaires ou amovibles aux fins de logement, d'éducation et de soins de santé pendant la reconstruction.

- **Redressement à la suite de catastrophes:** Comme en traite la [section 4B](#) ci-dessus, deux composantes clés du redressement à la suite d'une catastrophe consistent en l'évaluation juste des besoins et la formulation d'un plan de redressement multisectoriel. Les évaluations des besoins post-catastrophes peuvent comprendre l'analyse de l'échelle du déplacement et des besoins des personnes déplacées, y compris leurs besoins d'aide immédiats et les types d'aide dont elles auront besoin pour trouver des solutions durables. Ainsi, les plans de redressement peuvent établir les modalités de satisfaction de ces besoins, notamment en désignant un acteur responsable et en définissant les rôles et responsabilités d'autres acteurs. Les dispositions en matière de solutions durables devraient être pensées en fonction du [Cadre du CPI sur les solutions durables aux déplacements liés aux catastrophes](#). Comme il en est traité ci-dessous, une réinstallation planifiée peut apporter une solution durable aux déplacements liés aux catastrophes lorsque les conditions sont trop dangereuses pour permettre un retour.

Il est important de prévoir les activités énoncées ci-dessus de sorte à permettre la consultation et la participation significatives des personnes déplacées. De plus, l'aide fournie aux personnes déplacées ne devrait pas dépendre de la citoyenneté ou du statut de migrant.

Comme il est indiqué ci-dessus, une réinstallation planifiée peut servir à atténuer les risques de déplacement, servir de solution durable au déplacement, ou les deux. Le terme « réinstallation planifiée » s'entend du processus planifié par lequel des gens sont aidés à déménager de leurs habitations ou de leurs lieux de résidence temporaires pour s'installer ailleurs. On considère généralement la réinstallation planifiée comme une mesure de dernier recours. Afin d'en arriver à de bons résultats pour les personnes visées, une réinstallation planifiée doit consister en bien plus que la simple fourniture d'un nouveau logis en lieu sûr – elle doit donner à la communauté réinstallée les moyens de rebâtir sa vie par l'accès à des moyens de subsistance, à des services publics et à des réseaux sociaux. Il y a lieu d'adopter des dispositions légales et de politique en matière de réinstallation planifiée afin de veiller à ce que les personnes touchées aient les protections juridiques, les pouvoirs et les moyens nécessaires pour rebâtir leurs vies. Le [Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée](#) présente les dispositions légales et de politique à mettre en place.

La présente section est principalement axée sur les déplacements internes liés aux catastrophes, qui sont les plus fréquents. **Les déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes** posent une problématique juridique et humanitaire complexe, en ce que les personnes qui traversent des frontières internationales en raison d'une catastrophe ne sont généralement pas des « réfugiés » au sens de la [Convention relative au statut des réfugiés](#). Bien que le droit international des droits de la personne puisse, dans certains contextes bien précis, interdire le rapatriement de gens déplacés outre-frontière par une catastrophe, il n'accorde pas pour autant le droit à ces personnes d'être admises et de demeurer à l'étranger. À ce propos, la FICR recommande que la législation et les politiques nationales reprennent les « pratiques efficaces » prévues dans l'[Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques](#) (communément appelé **Agenda de Nansen**). Il y a notamment lieu pour la législation et les politiques : d'accorder l'admission et le séjour temporaire aux personnes déplacées outre-frontière par une catastrophe; de leur accorder le plein respect de leurs droits de la personne et l'aide nécessaire à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux pendant leur séjour; d'établir des critères entourant le retour des personnes déplacées outre-frontière par une catastrophe (conformément au droit international); et de permettre aux personnes déplacées outre-frontière par une catastrophe de demander la résidence permanente, le renouvellement de celle-ci, ou la réinstallation dans un troisième pays, dans la mesure où les conditions ayant causé le déplacement se prolongent ou deviennent permanentes.

Bien qu'il soit largement reconnu que les catastrophes représentent une importante cause de déplacements, la pandémie de COVID-19 a démontré que les urgences de santé publique peuvent entraver la mobilité humaine de façons bien différentes. Les restrictions imposées afin d'entraver la propagation d'une maladie peuvent contraindre non pas au déplacement, mais à l'immobilité. Les restrictions frontalières et de déplacement peuvent faire en sorte que des gens deviennent pris à l'étranger, sans accès à leurs moyens de subsistance ou à des soins de santé. Elles peuvent également nuire aux gens qui doivent se déplacer pour des motifs personnels urgents, par exemple l'accès à des soins médicaux essentiels à leur survie qui ne sont pas disponibles là où ils habitent normalement. Ce type de restrictions peuvent se traduire par des conséquences très graves, voire mortelles, pour les réfugiés, les chercheurs d'asile et les autres personnes qui fuient un préjudice irréparable. Elles devraient donc généralement faire l'objet d'exceptions claires pour ces personnes, de même que pour les migrants et les citoyens étrangers qui souhaitent être rapatriés et les personnes qui doivent se déplacer pour des motifs personnels urgents.

Liste de vérification : déplacements liés aux catastrophes

Prévention et atténuation

- La loi exige que les évaluations des risques de catastrophe comprennent une analyse des risques de déplacement et établissent dans quelles régions ces risques sont les plus élevés.
- La loi exige que les plans de gestion des catastrophes prévoient des mesures structurelles et non structurelles d'atténuation des risques de déplacement.
- Les plans de gestion et d'atténuation des catastrophes en vigueur cernent clairement des mesures de réduction des risques de déplacement dans les régions à risque élevé, lesquelles comprennent des mesures structurelles comme non structurelles.

Préparation, action anticipative et réaction

- La loi désigne clairement l'acteur gouvernemental responsable de la coordination de l'aide aux personnes déplacées par une catastrophe.
- La loi exige que les plans de gestion des catastrophes traitent des déplacements, et notamment :
 - o de la fourniture d'abris et d'habitations élémentaires, de denrées alimentaires essentielles et d'eau potable, de vêtements appropriés et de services médicaux et hygiéniques essentiels aux personnes déplacées; et
 - o des rôles et responsabilités de différents acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) quant à la fourniture de protection et d'aide.
- Les plans de gestion des catastrophes en vigueur contiennent des dispositions claires et détaillées sur l'aide et la protection des personnes déplacées par une catastrophe. Ils traitent non seulement de l'aide à court terme fournie au sein d'abris d'urgence, mais aussi d'aide fournie sur une plus longue période à l'aide de solutions et de modalités provisoires afin d'assurer la prestation de services essentiels.

Redressement

- La loi exige que les évaluations comportent l'analyse de l'échelle du déplacement et des besoins des personnes déplacées.

- La loi désigne clairement l'autorité gouvernementale responsable de la coordination des efforts d'aide aux personnes déplacées lors du redressement.
- La loi exige que les plans de redressement en matière de déplacement prévoient :
 - les types de protection et d'aide continus qui seront fournis aux personnes déplacées jusqu'à ce qu'une solution durable soit apportée;
 - les types d'aide qui seront fournis aux personnes déplacées afin d'assurer leur retour, leur intégration locale ou leur réinstallation; et
 - les rôles et responsabilités de différents acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) en matière d'appui au retour, à l'intégration locale ou à la réinstallation.

Normes en matière de déplacement et de réinstallation

- Il y a une politique détaillée sur les déplacements internes qui s'applique aux personnes déplacées par une catastrophe (et par d'autres crises ou urgences). La politique reprend les [Principes directeurs sur les déplacements internes](#) et y est conforme.
- Il y a une politique sur la réinstallation planifiée qui fournit un cadre détaillé pour la réalisation de réinstallations planifiées en anticipation de catastrophes et à la suite de celles-ci. La politique sur les réinstallations planifiées est conforme au [Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée](#).

Déplacements transfrontaliers liés aux catastrophes

- La loi et la politique prévoient l'arrivée et le séjour temporaire des personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes.
- La loi et la politique prévoient le plein respect des droits de la personne des personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes, de même que la satisfaction de leurs besoins fondamentaux pendant leur séjour.
- La loi et la politique établissent des critères pour le rapatriement des personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes (conformément au droit international).
- La loi et la politique permettent aux personnes déplacées outre-frontière par des catastrophes de demander la résidence permanente ou le renouvellement de celle-ci, ou encore la réinstallation dans un autre pays, dans la mesure où les conditions ayant causé le déplacement se prolongent ou deviennent permanentes.

Ressources supplémentaires

Prévention et atténuation

- [Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe](#) (FICR et PNUD, 2015)
- [Handbook on Law and Disaster Risk Reduction](#) (FICR et PNUD, 2015)
- [Des paroles aux actes : Solutions fondées sur la nature pour la réduction des risques de catastrophe](#) (UNDRR, 2021)
- [Words into Action: Implementation Guide for Land Use and Urban Planning](#) (UNDRR, 2020)
- [Words into Action: Traditional and Indigenous Knowledges for Disaster Risk Reduction](#) (UNDRR, 2022)
- [Words into Action: National Disaster Risk Assessment](#) (UNDRR, 2017)

Préparation, action anticipative et réaction

- [Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention](#) (FICR, 2019)
- [Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe; rapport de synthèse multi-pays](#) (FICR, 2019)
- [Gestion des dépouilles mortelles lors de catastrophes Manuel pratique à l'usage des premiers intervenants](#) (FICR, OMS, OPS et FICR; 2^e édition, 2016)
- [Les systèmes d'alerte précoce multidangers – liste de contrôle](#) (OMM, 2018)
- [Words into Action: A Guide to Multi-Hazard Early Warning Systems](#) (UNRRC, 2023)
- [Words into Action: Enhancing Disaster Preparedness for Effective Response](#) (UNDRR, 2020)
- [Words into Action: Design and Conduct of Simulation Exercises – SIMEX](#) (UNDRR, 2020)

Redressement

- [Disaster Recovery Framework Guide](#) (DMRRC, 2020)
- [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) (FICR, 2023)
- [Guide de l'évaluation des besoins après une catastrophe](#) (Banque mondiale, Commission européenne et Groupe des Nations Unies pour le développement, 2013)

Qualité et responsabilité

- [Le manuel Sphère: La Charte humanitaire et les Standards minimum de l'intervention humanitaire](#) (édition 2018)
- [Manuel de bonnes pratiques : Prévenir la corruption dans le cadre des opérations humanitaires](#) (Transparency International, 2010)

Urgences de santé publique

- [Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations](#) (FICR, 2022)
- [International Health Regulations \(2005\) – A Brief Introduction to Implementation in National Legislation](#) (OMS, 2009)

- [International Health Regulations \(2005\) – Toolkit for Implementation in National Legislation: The National IHR Focal Point \(NFP\)](#) (OMS, 2009)
- [International Health Regulations \(2005\) – Toolkit for Implementation in National Legislation: Questions and Answers, Legislative Reference and Assessment Tool and Examples of National Legislation](#) (OMS, 2009)
- [Outil d'évaluation externe conjointe](#) (Organisation mondiale de la santé, 2022, 3^{ème} édition)

Aide internationale en cas de catastrophe

- [Lignes directrices IDRL](#) (FICR, 2007)
- [Liste de vérification IDRL](#) (FICR, 2017)
- [Loi-type IDRL](#) (FICR, BCAH des Nations Unies et Union interparlementaire, 2013)
- [Modèle de décret d'urgence IDRL](#) (FICR et BCAH des Nations Unies, 2017)

Protection et inclusion de groupes marginalisés et à risque

- [Field Handbook on Unaccompanied and Separated Children](#) (Save the Children, 2016)
- [Global Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection from Sexual and Gender-Based Violence in Disasters](#) (FICR, 2017)
- [Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle](#) (Initiative « Migrants dans les pays en crise », 2016)
- [Normes d'inclusion humanitaire pour les personnes âgées et les personnes handicapées](#) (Consortium âge et handicap, 2018)
- [Directives du CPI concernant la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence](#) (2007)
- [Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire du Comité permanent interorganisations](#) (Comité permanent interorganisations sur la sexospécificité et l'assistance humanitaire, 2005)
- [Manuel de terrain interinstitutions sur la santé génésique en milieu humanitaire](#) Groupe de travail interorganisations sur la santé reproductive en situation de crise humanitaire, (2018)
- [Standards Minimums pour la Protection de l'Enfance dans l'action humanitaire](#) (L'Alliance pour la protection de l'enfance dans l'action humanitaire, 2019)
- [Normes minimales relatives à la protection, au genre et à l'inclusion dans les situations d'urgence](#) (FICR, 2018)
- [Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters - Global Study](#) (FICR, 2015)
- [We Need to do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters](#) (FICR, 2020)

Déplacements liés aux catastrophes

- [Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques](#) (Agenda de Nansen)
- [Guide sur la protection des personnes contre les catastrophes et les changements environnementaux grâce à la réinstallation planifiée](#) (2015, UNHCR, Brookings Institute, Georgetown University)
- [Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles](#) (2011)
- [Cadre conceptuel de l'IASC sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays](#) (2010)

Notes de référence

- ¹ Résolution 71/276 de l'UNGA, « Rapport du Groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe » UN Doc A/RES/71/276 <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_fr.pdf> (adoptée le 2 février 2017).
- ² Rapport du groupe de travail intergouvernemental d'experts à composition non limitée chargé des indicateurs et de la terminologie relatifs à la réduction des risques de catastrophe, A/71/644 (1^{er} décembre 2016) 21/41 <https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportfrench.pdf> (**Rapport du Groupe de travail d'experts**).
- ³ ADAPT initiative and Risk-informed Early Action Partnership, « Glossary of Early Action Terms » (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
- ⁴ Définition adaptée (compte tenu de changements superficiels) de Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique » (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 556 (à l'Annexe II, *Glossary of Terms*) (**Rapport de 2012 du GEIEC sur l'adaptation au changement climatique**).
- ⁵ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 23.
- ⁶ *Ibid* 18/41.
- ⁷ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 20/41.
- ⁸ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 13/41.
- ⁹ L'initiative Nansen, « Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques – volume I » (Décembre 2015) <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2017/08/03052016_FR_Protection_Agenda_V1.pdf> 17 (**Agenda de Nansen, vol. 1**).
- ¹⁰ *Ibid* 17/41.
- ¹¹ FICR, « Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : Orientations » (2022) <<https://disasterlaw.ifrc.org/fr/media/3611>> 6. (**Orientations sur la législation et les USP de la FICR**).
- ¹² FICR, Disaster Risk Management Policy: From Prevention to Response and Recovery (2020) <https://www.ifrc.org/sites/default/files/2022-05/20210127_IFRC-DRM-EN%5B1%5D.pdf> 3. Voir également le Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 15/41.
- ¹³ *Ibid* 15/41.
- ¹⁴ *Ibid*.
- ¹⁵ *Ibid* 21/41.
- ¹⁶ *Ibid* 22/41.
- ¹⁷ *Ibid*.
- ¹⁸ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 16/41.
- ¹⁹ Cette définition était autrefois publiée par l'Organisation mondiale de la santé sur une page Web intitulée « Définitions : Urgences » se trouvant à l'adresse suivante : <https://www.who.int/hac/about/definitions/fr/>. Cette page n'est toutefois plus en ligne. La FICR continue d'utiliser cette définition, car l'OMS n'en a publié aucune autre pour ce terme. Qui plus est, ce terme ne jouit d'aucune définition approuvée par la communauté internationale.
- ²⁰ CCIR et FICR, « La violence sexuelle et sexiste – Action commune en matière de prévention et d'intervention » (document de référence pour la 32^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, octobre 2015) <https://rcrcconference.org/app/uploads/2015/04/32IC-Background-report-on-Sexual-and-gender-based-violence_FR.pdf> 1-2 (voir les définitions à la première note de base de page).
- ²¹ Voir les Stratégie et plan de Yokohama pour un monde plus sûr : directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets (cadre adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles, du 23 au 27 mai 1994 à Yokohama, au Japon) et le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes (cadre adopté par la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe, au Japon).
- ²² Rapport sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre d'action de Sendai 2015–2030 (UNRRRC, 2023) <<https://sendaiframework-mtr.undrr.org/publication/report-midterm-review-implementation-sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> 41-43. (**Rapport sur l'EMP de Sendai**)
- ²³ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 16/41.
- ²⁴ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 15-16/41 (voir la définition de « gouvernance des risques de catastrophe »); UNRRRC, « Disaster risk reduction & disaster risk management » <<https://www.préventionweb.net/understanding-disaster-risk/key-concepts/disaster-risk-reduction-disaster-risk-management>>.
- ²⁵ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21/41.
- ²⁶ *Ibid*.

²⁷ *Ibid* 20/41.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ Rapport de 2012 du GEIEC sur l'adaptation au changement climatique, *supra*, note 4, 561 (à l'Annexe II, Glossary of Terms).

³⁰ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21/41.

³¹ *Ibid*.

³² ADAPT initiative and Risk-informed Early Action Partnership, « Glossary of Early Action Terms » (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.

³³ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22/41.

³⁴ *Ibid* 21/41.

³⁵ Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 (adopté le 18 mars 2015 lors de la troisième Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe) <<https://www.unrrc.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>> (**Cadre d'action de Sendai**).

³⁶ Adapté (compte tenu de modifications mineures et autres que de fond) du Rapport de 2012 du GEIEC sur l'adaptation au changement climatique, *supra*, note 4, 556 (à l'Annexe II, Glossary of Terms).

³⁷ Accord de Paris (adopté le 12 décembre 2015), paragraphe 7(1).

³⁸ Résolution 4 de la 30^{ème} Conférence internationale (2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1824?language_content_entity=fr> [5]; Résolution 7 de la 31^{ème} Conférence internationale (2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/133?language_content_entity=fr> [14]-[15]; Résolution 6 de la 32^{ème} Conférence internationale (2015)

<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1820?language_content_entity=fr> [16]-[17]; Résolution 7 de la 33^{ème} Conférence internationale (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1822?language_content_entity=fr> [10]-[11].

³⁹ FICR, « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au redressement initial en cas de catastrophe » (version republiée en 2017 avant avant-propos d'Elhadj As Sy, ancien secrétaire général de la FICR) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/1205600-IDRL-Guidelines-EN-LR.pdf> (**Lignes directrices sur les OIS**).

⁴⁰ Résolution 4 de la 30^{ème} Conférence internationale (2007) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1824?language_content_entity=de> [1]. Figurent parmi les résolutions de l'UNGA entérinant les Lignes directrices IDRL les Résolutions 63/141, 63/139 et 63/137 de 2008, les Résolutions 64/251 et 64/76 de 2009, les Résolutions 65/264 et 65/133 de 2010 et les Résolutions 72/133 et 72/132 de 2017.

⁴¹ FICR, « Liste de contrôle sur la facilitation et la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au redressement initial en cas de catastrophe » (novembre 2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/fr/media/1325>> (**Liste de contrôle sur les OIS**).

⁴² FICR, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies et Union interparlementaire, « Loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au redressement initial en cas de catastrophe (avec commentaire) » (mars 2013) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Act%20%28French%29.pdf> (**Loi-type sur les OIS**).

⁴³ FICR et Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, « Modèle du décret portant sur l'état d'urgence en matière de facilitation et de réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au redressement initial en cas de catastrophe » (2017) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/IDRL%20Model%20Emergency%20Decree%20%28French%29.pdf> (**Modèle du décret d'urgence sur les OIS**).

⁴⁴ Cadre d'action de Sendai, *supra* note 35, [20].

⁴⁵ Résolution 6 de la 32^{ème} Conférence internationale (2015) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1820?language_content_entity=fr> [9].

⁴⁶ FICR et PNUD, « The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction » (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1349>>.

⁴⁷ Resolution 7 of the 33rd Conférence internationale (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1822?language_content_entity=fr> [3].

⁴⁸ FICR, « Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report » (2023) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/4230>> (**Rapport de la FICR sur les lois et le redressement en cas de catastrophe**).

⁴⁹ FICR, « Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience: Enhancing Normative Integration between Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction » (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3268>>.

⁵⁰ FICR, « We Need to Do Better: Policy Brief for Enhancing Laws and Regulations to Protect Children in Disasters » (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1285>>.

⁵¹ FICR « Unseen, Unheard: Gender-Based Violence in Disasters (Global Study) » (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>>; FICR, « Global study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters » (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>>.

⁵² Les 38 pays sont : le Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, le Burkina Faso, le Cambodge, la Colombie, les îles Cook, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, la Finlande, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, l'Italie, le Kirghizstan, les Maldives, le Mexique, la Mongolie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Nicaragua, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, le Paraguay,

les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, Rwanda, Samoa, les Seychelles, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Thaïlande, Vanuatu, le Viêt Nam.

⁵³ FICR, « Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance » (2019) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2020-09/20191120_IDRL_ONLINE_Sized.pdf> 8, 9 et 11 (en référence au *Regional Mechanism for Humanitarian Assistance in the event of Disasters of the Central American Integration System* (Mec-Reg/SICA), aux *Guidelines on International Cooperation for Humanitarian Assistance among Andean Countries* (CAPRADE), aux *European Union Host Nation Support Guidelines* et à la Convention de l'ANASE sur la GRC et les interventions d'urgence); FICR, « Progress in the Implementation of the Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance » (octobre 2011) <https://disasterlaw.ifrc.org/sites/default/files/media/disaster_law/2021-02/31-int-conference-idrl-rep-11-5-5-1-en.pdf> 9 (referring to the ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations).

⁵⁴ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 15/41.

⁵⁵ Pour une étude d'envergure nationale à ce propos, voir le Centre climatique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'Allemagne, « Feasibility study on the potential use of cash-based social protection systems for floods » (juillet 2022) <https://www.anticipation-hub.org/Documents/Feasibility_Study/feasibility-study-srsp-bangladesh.pdf>.

⁵⁶ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 18.

⁵⁷ La définition de « catastrophe » utilisée par le Groupe de travail d'experts repose sur la survenance d'« aléas ». Or, le Rapport du Groupe de travail d'experts précise que ce terme ne comprend pas « les « conflits armés et d'autres situations d'instabilité ou de tensions sociales ». Il s'ensuit que le terme « catastrophe », tel qu'il est défini, ne s'entend pas de conflits armés ou d'autres situations d'instabilité ou de tensions sociales. Voir le Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 20, 22.

⁵⁸ Pour en savoir plus sur les éléments fondamentaux de la primauté du droit, voir : World Justice Project, « WJP Rule of Law Index Factors » (2023) <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2023>>.

⁵⁹ Cadre d'action de Sendai, *supra* note 35, [18(e)].

⁶⁰ Voir en particulier la liste de « principes directeurs » présentée au paragraphe 19 du Cadre d'action de Sendai.

⁶¹ Pour en savoir plus sur ce rôle auxiliaire, voir Droit des catastrophes – IFRC, « Rôle auxiliaire » <<https://www.ifrc.org/fr/qui-sommes-nous/mouvement-international-croix-rouge-et-du-croissant-rouge/les-societes-nationales>>. Voir également la FICR « Guide to Strengthening the Auxiliary Role through Law and Policy » (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1771>> 11-13.

⁶² Pour un aperçu plus détaillé de ce sujet, voir le Rapport de la FICR sur les lois et le redressement en cas de catastrophe, *supra* note 48, 44-49.

⁶³ Andy Polacek, « Catastrophe Bonds: A Primer and Retrospective » (*Chicago Fed Letter*, No. 405, 2018) <<https://www.chicagofed.org/publications/chicago-fed-letter/2018/405>>.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Rapport sur l'EMP de Sendai, *supra* note 22, 44-56.

⁶⁶ Rapport de la FICR sur les lois et le redressement en cas de catastrophe, *supra* note 48, 44-49.

⁶⁷ Voir p. ex. le Fonds d'urgence pour les réponses aux catastrophes (DREF) et son « pilier anticipatif » : FICR, « Pilier anticipatif du DREF » <<https://www.ifrc.org/fr/actualite/urgences/pilier-anticipatif-du-dref>>. Voir également le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) des Nations Unies et ses projets pilote d'action anticipative : Fonds central d'intervention d'urgence, « CERF Anticipatory Action » (11 novembre 2023)

<<https://cerf.un.org/sites/default/files/resources/211117%20CERF%20Anticipatory%20Action.pdf>>. Constitue un autre exemple le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement (SFERA) de la FAO, qui est maintenant doté d'un volet voué à l'action anticipative : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture « Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities (SFERA) - Annual Report 2020 » (2021) <<https://www.fao.org/3/cb4912en/cb4912en.pdf>> 15-19.

⁶⁸ Rapport de synthèse multi-pays, *supra* note 61, 139.

⁶⁹ FICR, « Project/programme monitoring evaluation guide » (2011) <<https://www.ifrc.org/document/projectprogramme-monitoring-and-evaluation-guide>> 11, 13. Voir également la FICR, « Recovery programming guidance 2012 » (2012) <<https://www.ifrc.org/document/recovery-programming-guidance>> 15-17.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Voir la CCNUCC, « National Adaptation Plans 2023: Progress in the Formulation and Implementation of NAPS » (2023) <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NAP-progress-publication-2023.pdf>>.

⁷² Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21/41.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.* 20/41.

⁷⁶ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « Gestion des risques de catastrophes et de phénomènes extrêmes pour les besoins de l'adaptation au changement climatique » (2012) <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf> 561 (à l'Annexe II, *Glossary of Terms*).

- ⁷⁷ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 14/41.
- ⁷⁸ Cadre d'action de Sendai, *supra* note 35, alinéa 24(i).
- ⁷⁹ Pour un exposé détaillé sur les défis que présente l'application des lois sur l'occupation des sols et des codes du bâtiment, voir la FICR « Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report » (2014) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1372>> 52-53, 55.
- ⁸⁰ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21/41.
- ⁸¹ *Ibid.*
- ⁸² ADAPT initiative and Risk-informed Early Action Partnership, « Glossary of Early Action Terms » (2022) <https://www.early-action-reap.org/sites/default/files/2022-10/REAP_Glossary%20of%20Early%20Action%20terms_2022%20edition_FINAL.pdf> 7.
- ⁸³ *Ibid.*
- ⁸⁴ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 22/41.
- ⁸⁵ *Ibid.* 17/41.
- ⁸⁶ Exemple tiré de : Sally Potter et al, « The Influence of Impact-Based Severe Weather Warnings on Risk Perceptions and Intended Protective Actions » *International Journal of Disaster Risk Reduction* (volume 30, septembre 2018) <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420918304011>>.
- ⁸⁷ Global Disaster Preparedness Center, « Common Alerting Protocol Implementation » <<https://preparecenter.org/initiative/common-alerting-protocol-implementation/>>.
- ⁸⁸ Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (adoptés par la Commission des droits de l'homme de 11 février 1998) E/CN.4/1998/53/Add.2 <<https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/199808-training-OCHA-guiding-principles-Fr.pdf>> Principe 6(2)d); Directives opérationnelles de l'IASC sur la protection des personnes affectées par des catastrophes naturelles (2011) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf> 16.
- ⁸⁹ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 21/41.
- ⁹⁰ *Ibid.* 22/41.
- ⁹¹ *Ibid.*
- ⁹² *Ibid.* 6-7.
- ⁹³ Rapport de la FICR sur les lois et le recouvrement en cas de catastrophe, *supra* note 48, 25.
- ⁹⁴ *Ibid.*
- ⁹⁵ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 13/41.
- ⁹⁶ Règlement sanitaire international (2005), 2509 UNTS 79 (entré en vigueur le 15 juin 2007) (RSI).
- ⁹⁷ *Ibid.*, par. 5(1) et 13(1), annexe 1.
- ⁹⁸ *Ibid.*, art. 4 et 6.
- ⁹⁹ Pour un exposé sur cette question, voir la FICR, « Law and Public Health Emergency Preparedness and Response: Lessons from the COVID-19 Pandemic » (2021) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3010>> 67-80.
- ¹⁰⁰ Rapport du Groupe de travail d'experts, *supra*, note 2, 19/41.
- ¹⁰¹ *Ibid.*
- ¹⁰² Figurent parmi les résolutions de l'UNGA entérinant les Lignes directrices IDRL les Résolutions 63/141, 63/139 et 63/137 de 2008, les Résolutions 64/251 et 64/76 de 2009, les Résolutions 65/264 et 65/133 de 2010 et les Résolutions 72/133 et 72/132 de 2017. De même, figurent parmi les résolutions de l'ECOSOC entérinant les résolutions 2010/1 de 2010, 2009/3 de 2009, et 2008/36 de 2008.
- ¹⁰³ La FICR et les Sociétés nationales ont conjointement influencé l'élaboration de dispositions régionales conformes aux Lignes directrices IDRL, notamment dans le Mécanisme régional d'assistance humanitaire en cas de catastrophe du Système d'intégration centraméricain, les Lignes directrices sur la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire entre les pays andins, les Lignes directrices de l'Union européenne sur le soutien aux pays hôtes, l'Accord de l'ANASE sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, et la Procédure opérationnelle standard de l'ANASE pour les accords régionaux de confirmation et la coordination des opérations conjointes de secours et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe.
- ¹⁰⁴ Les 38 pays sont : le Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, le Burkina Faso, le Cambodge, la Colombie, les îles Cook, le Costa Rica, l'Équateur, El Salvador, la Finlande, le Guatemala, le Honduras, l'Indonésie, l'Italie, le Kirghizstan, les Maldives, le Mexique, la Mongolie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Nicaragua, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Panama, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, Rwanda, Samoa, les Seychelles, le Tadjikistan, le Turkménistan, la Thaïlande, Vanuatu, le Viêt Nam.
- ¹⁰⁵ Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Rév. 1.1, 2007) <https://reliefweb.int/report/world/guidelines-use-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief-oslo-guidelines?_gl=1*1v95bwu*_ga*MTE0MTQ0MzM1NS4xNjk1OTc1MDI4*_ga_E60ZNX2F68*MTY5NjQxNzEwMi4zLjAuMTY5NjQxNzEwMi42MC4wLjA.> 4.
- ¹⁰⁶ *Ibid.*

-
- ¹⁰⁷ FICR, « Global study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters » (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1788>> 10, 59 (**Loi et politique efficaces sur l'égalité des sexes et la protection contre la VSS en cas de catastrophe**). Voir également la FICR, « Unseen, Unheard: redressement en cas de catastrophes – Global study » (2015) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1785>> 9; FICR, « Ecuador country case study: Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters » (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/1335>> 31 (**Étude de cas de l'Équateur sur la VSS**); FICR, « Nepal Country Case Study: Effective Law and Policy on Gender Equality and Protection From Sexual and Gender-Based Violence in Disasters » (2017) <<https://disasterlaw.ifrc.org/media/3093>> 46.
- ¹⁰⁸ Loi et politique efficaces sur l'égalité des sexes et la protection contre la VSS en cas de catastrophe, *supra* note 99, 10, 59.
- ¹⁰⁹ *Ibid* 61; Étude de cas de l'Équateur sur la VSS, *supra* note 111, 31.
- ¹¹⁰ Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence, « Directives du CPI concernant la santé mentale et le soutien psychosocial dans les situations d'urgence » (2007) <https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2019-03/iasc_guidelines_mhpss_french.pdf>.
- ¹¹¹ *Ibid* 14.
- ¹¹² *Ibid* 12-13.
- ¹¹³ *Ibid* 13.
- ¹¹⁴ *Ibid*.
- ¹¹⁵ Australian Psychological Society and Australian Red Cross, 'Psychological First Aid: Supporting People Affected by Disaster in Australia' (2020) <<https://www.redcross.org.au/globalassets/cms-assets/documents/stories/psychological-first-aid-an-australian-guide.pdf>> 18, 19, 25.
- ¹¹⁶ Organisation mondiale de la santé, « Problem management plus (PM+): individual psychological help for adults impaired by distress in communities exposed to adversity » (essai de terrain générique, version 1.0, 2016) <<https://www.who.int/publications/item/WHO-MSD-MER-16.2>>.
- ¹¹⁷ Voir The National Child Traumatic Stress Network, « About SPR » <<https://www.nctsn.org/treatments-and-practices/psychological-first-aid-and-skills-for-psychological-recovery/about-spr>>.
- ¹¹⁸ Meghan Louise O'Donnell *et al*, « An Open Label Pilot Study of a Brief Psychosocial Intervention for Disaster and Trauma Survivors » *Frontiers in Psychiatry* (2020) <<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.00483/full>>.
- ¹¹⁹ ¹¹⁹ Lisa Gibbs *et al*, « 10 Years Beyond Bushfires Report 2020 » (March 2021) <https://mispgh.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0009/3645090/BB-10-years-report_spread.pdf> 10-11; Maureen Mooney *et al*, « Psychosocial Recovery from Disasters: A Framework Informed by Evidence » (2011) 40(4) *New Zealand Journal of Psychology* 26, 34; Anwar Khan, Rashid Aftab *et Abdul Qayyum*, « Dynamics of Psychological Health Recovery in Post-Disaster Scenario » (2017) 10 *Abasyn Journal of Social Sciences* 109, 110–116; OPSIC, « Action Sheet Nr.28: MHPSS in the Recovery Phase » dans *Comprehensive Guideline on Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) in Disaster Settings* (Université d'Innsbruck, Autriche, 2016) 133.
- ¹²⁰ Agenda de Nansen, volume 1, *supra* note 6, 16.
- ¹²¹ Observatoire des situations de déplacement interne, « Rapport mondial sur le déplacement interne 2023 » <<https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/#french>> 9.