

**VIIIe ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU FORUM INTERPARLEMENTAIRE DES AMÉRIQUES
8-10 SEPTEMBRE 2011, ASUNCIÓN, PARAGUAY**

GROUPE DE TRAVAIL : APPROCHES MULTIDIMENSIONNELLES À LA SÉCURITÉ DU CITOYEN

ORATEUR : MARCO ANTONIO RODRIGUEZ CORRALES

*** NE PAS CITER SANS L'AUTORISATION DE L'AUTEUR**

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS SUR L'INTÉGRATION DE POLITIQUES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ HUMAINE ET DE PRÉVENTION DES RISQUES DE CATASTROPHES

Cette analyse explique le lien entre les mesures et politiques en matière de sécurité humaine – sécurité du citoyen – et celles sur la gestion des risques de catastrophes, et ce, en vue de procéder à une intégration assurant l'élaboration d'un cadre normatif, institutionnel et public qui promeut la sécurité, la durabilité et le bien-être de la population.

Risque et insécurité

Les événements entraînant des dommages sont habituellement appelés des « risques » ou des « menaces » et ils font généralement référence à la notion de (in)sécurité. L'insécurité objective repose sur des modèles mathématiques utilisés par les compagnies d'assurances, alors que l'insécurité subjective est une évaluation personnelle du niveau de risques auquel une personne est confrontée. Cette distinction constitue la base de toute analyse stratégique privée ou publique visant à faire face à un problème. Le niveau de sécurité (ou insécurité) établi dépend de la présence de la menace aux éléments suivants : la sécurité sociale, la sécurité industrielle et la sécurité du citoyen. D'autre part, les termes « personnel », « famille », « national », « ménage » ou « récolte » sont souvent utilisés pour classer l'élément à risque.

En 2010, on comptait un bilan total de 373 catastrophes naturelles, entraînant plus de 296 800 de victimes, dont 208 millions de personnes touchées et un coût approximatif de 110 billions de dollars américains. Les Amériques représentent un quart de ces catastrophes naturelles, dont 76 % de victimes, 6 % de personnes touchées et environ 46 % des pertes totales. À tous égards, 2010 a connu un nouveau bilan sur le nombre de catastrophes naturelles enregistré annuellement entre 2000 et 2009¹.

¹ Revue statistique annuelle de 2010 sur les catastrophes. Les nombres et les tendances.

En général, 41 % des catastrophes sont de nature hydrologique (inondations, mouvements de masse d'eau), 36 % sont causées par de mauvaises conditions météorologiques (tempêtes) et 6 % sont de nature géophysique (tremblements de terre, volcans). Ces dernières ont causé les répercussions les plus importantes en 2010².

En 2011, après le tremblement de terre au Japon – et ses conséquences dévastatrices sur le plan de la population et de l'économie – la Suisse et l'Allemagne ont fermé leurs centrales nucléaires. Actuellement, le monde regarde avec tristesse les trois millions et plus de personnes qui souffrent de la faim dans la « *La Corne de l'Afrique* », là où la famine quotidienne touche en moyenne deux adultes et plus de 150 enfants.

Une catastrophe est la manifestation d'un risque qui n'est ni géré ni attribuable à la société. Reposant sur une vision de développement remise en question, l'exploitation irrationnelle des ressources environnementales a été promue durant les dernières décennies. Dans de nombreux cas, cette situation a endommagé le cycle naturel et l'équilibre fragile entre les humains et la nature. L'occupation inconsidérée des terres, la surexploitation des sols et l'utilisation non planifiée des ressources hydriques constituent des exemples de modèle de développement présentant une vision à court terme au détriment d'une durabilité à long terme.

Des modèles nationaux reposant sur la surexploitation des ressources environnementales ont entraîné des niveaux élevés de probabilités de conditions précaires et de catastrophes. Cependant, la précarité n'est pas seulement la conséquence d'une vision de développement remise en question; elle constitue également la conséquence de divers aspects reliés à un manque de gouvernance efficace, de la faiblesse, des institutions aux capacités réduites et à un manque de normes sur les questions environnementales et la gestion des risques de catastrophes.

La précarité provient d'obstacles de développement importants et contribue de façon considérable à ces derniers, tels que la pauvreté, l'inégalité et l'insécurité. Il ne faut surtout pas s'étonner que les catastrophes se manifestent à répétition dans des régions où les taux de pauvreté et d'exclusion sont élevés, créant ainsi un cercle vicieux qui rend de vastes territoires inviables.

Ces dernières décennies, d'importants progrès ont été réalisés pour réduire le nombre et l'impact de risques naturels. Depuis l'adoption du Cadre d'intervention Hyogo (CIH)³, les gouvernements ont élaboré des mesures visant à réduire de façon systématique la précarité et les risques, et ce, en renforçant et en diffusant des connaissances sur les comportements relatifs aux menaces. Ces mesures permettent de mettre en place une culture de prévention en introduisant ces questions dans les systèmes éducatifs officiels et non officiels, de même qu'en promouvant des mesures de préparation en cas d'urgence. Le CIH comporte un système de suivi avec des indices pour chacune de ses composantes, de même que l'ébauche de rapports à présenter tous les deux ans.

² Idem.

³ Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, du 18 au 22 janvier 2005, Kobe, Hyogo, Japon.
<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-spanish.pdf>.

Ces dernières années, on a porté une attention spéciale aux valeurs fondamentales et à l'intégration de la vision du monde et de la culture prédominantes des pays comptant des majorités autochtones pour élaborer des stratégies de gestion du risque. C'est grâce aux revendications de connaissances ancestrales et de pratiques de production durable des Premières nations qu'il a été possible de renforcer des réseaux d'échanges de connaissances, promouvant ainsi une forme de développement durable plus conforme à la culture et aux pratiques des hommes.

Les progrès réalisés sur les questions de genre ont aussi été très importants : l'analyse de l'impact des catastrophes a aidé à reconnaître que dans les sociétés où l'inégalité est très élevée entre les genres, les conséquences sont encore plus graves et les processus de rétablissement et de reconstruction exigent beaucoup plus de temps et de ressources. Aujourd'hui, c'est un fait reconnu que les femmes sont les plus touchées par les catastrophes, par leur impact direct sur l'intégrité des ménages, la santé et le développement des enfants, et dans de nombreux cas, la production et le revenu des familles. Les femmes jouent un rôle important dans la gestion des risques de catastrophes, non seulement parce qu'elles sont très vulnérables, mais parce qu'elles jouent aussi un rôle pertinent dans la société.

Les catastrophes ne connaissent pas de limites. De nombreuses catastrophes ont des répercussions sur plus d'un pays. Par conséquent, la gestion des risques a été incorporée dans des programmes d'intégration régionaux et sous-régionaux, établissant ainsi des plateformes destinées à la coopération, la coordination et les échanges de connaissances utiles pour aborder des questions d'une telle envergure. Ces mécanismes régionaux sont appuyés par un consensus de programmes de travail, lequel permet aux gouvernements d'harmoniser leurs efforts à définir des politiques et des stratégies détaillées liées à la réduction et au transfert de risques relatifs aux catastrophes; cette démarche facilite ainsi l'optimisation des ressources de coopération internationale et l'obtention de meilleurs résultats en tirant parti de l'expérience.

Ces dernières années, le réchauffement climatique et ses impacts sur l'avenir de l'humanité sont devenus une préoccupation plus importante. La variabilité climatique, comme en témoignent des événements extrêmes et une plus grande dispersion du cycle de l'eau, accroît le risque que posent des menaces naturelles en ajoutant les menaces causées par l'homme.

Les changements climatiques toucheront un monde déjà remis en question par un déficit grave dans le développement humain. Malgré le manque d'exactitude sur l'ampleur, le moment, la nature et l'échelle de ses répercussions, le réchauffement planétaire a des chances d'aggraver les inconvénients actuels. Le niveau d'aggravation sera déterminé, dans une mesure considérable, par l'emplacement et la structure des moyens de subsistance. Concentrés dans des zones écologiquement fragiles, dans des terres arides enclines aux sécheresses, dans des régions côtières assujetties aux inondations et dans des milieux urbains précaires, les défavorisés sont extrêmement vulnérables aux risques que posent les changements climatiques. Ils ne détiennent pas les ressources pour réagir à cette menace.

Les effets des changements climatiques entraîneront des problèmes multiples : une productivité agricole réduite, une diminution de l'eau potable, des risques plus grands d'inondations côtières et des conditions météorologiques exceptionnelles, une destruction de l'écosystème et des risques plus élevés pour la santé.

Puisque les catastrophes naturelles sont un obstacle au développement, la gestion des risques représente un ensemble d'outils et d'instruments pour définir des facteurs inhérents et réduire les risques de façon approfondie et soutenue. L'analyse des risques de catastrophes constitue la base pour définir une stratégie qui deviendra une politique publique à mettre en œuvre grâce à des systèmes et des instruments de planification du développement, tels que l'investissement public, l'organisation territoriale, l'institutionnalisation des responsabilités en matière de risques de catastrophes, une répartition de ressources adéquate, de même que la diffusion d'information sur les menaces et les conditions précaires.

Cependant, le défi ne se restreint pas à l'élaboration de politiques publiques pour chaque problème de développement; il réside également dans l'élaboration de politiques publiques détaillées qui abordent le problème, et la solution, grâce à une approche globale. Le présent document vise à établir une synergie avec la sécurité humaine.

La sécurité humaine comporte deux aspects fondamentaux : la sécurité ébranlée en raison de menaces chroniques comme la faim, les maladies et la répression, ainsi que la protection contre des perturbations soudaines et dommageables dans le roulement de la vie quotidienne – à la maison, au travail ou dans la communauté. Les deux aspects laissent entendre que des pays profiteraient grandement de l'adoption d'une perspective et de politiques préventives et proactives, et ce, afin de maximiser la réduction de ces menaces et des risques provenant de la précarité structurelle de la société, en particulier.

Les catastrophes donnent de l'essor à de multiples conséquences : des micro-catastrophes, la disparition de familles, de récoltes et d'efforts, la destruction de ménages, de routes et de ponts. Une incertitude et une insécurité bien enracinées se traduisent par un vaste éventail complexe de problèmes qui varient dans chaque région et communauté. La perturbation dans les habitudes, les règles, la confiance, la stabilité et la prévisibilité quotidienne détruit l'équilibre vital, existentiel et institutionnel sur lequel repose la vie humaine.

Les impacts des catastrophes comportent une dimension sociale. L'impact direct génère et empire l'insécurité économique, politique ou sociale; pourtant, il amène une nouvelle subjectivité à faire surface. Les personnes sont de plus en plus conscientes du fait qu'elles vivent dans une société compromise par des micro-risques et des macro-risques, où les catastrophes ne sont pas seulement le résultat de phénomènes naturels répétitifs. Les catastrophes touchent les différents types de sécurité :

- **Sécurité personnelle et juridique.** Les catastrophes dérangent et réduisent le seuil de sécurité des citoyens, non seulement en raison de leur force naturelle, mais à cause des décès qu'elles impliquent. La sécurité juridique, les droits et libertés de la personne, sont reliés directement à l'exercice de la citoyenneté, comportant une compréhension de la citoyenneté comme étant la capacité et le devoir des êtres humains de prendre part aux questions de la communauté dans laquelle ils vivent.
- **Sécurité économique.** Les catastrophes augmentent la pauvreté, ce qui peut entraîner un accroissement de la criminalité. La sécurité économique signifie l'accès à des sources de revenus stables. L'insécurité humaine reliée au revenu est démontrée dans la difficulté de la société de garantir à la majorité de ses citoyens le droit à un emploi rémunéré – qui constitue l'un des droits

de l'homme fondamentaux, et certainement, une source de dignité, de mérite et d'estime de soi. En outre, il s'agit de l'un des piliers du développement économique d'un pays. Les catastrophes suppriment les sources d'emplois stables, particulièrement dans l'économie officielle des femmes. Elles entraînent la perte d'une grande part de la production agricole, y compris l'autoconsommation; elles causent divers types de hausse de prix, et elles touchent directement ou indirectement les revenus et les emplois de la plupart des familles d'un pays. De plus, les obstacles à la production de revenus et à leur accès obligent les citoyens à dépendre d'une aide externe et les empêchent de participer au processus de reconstruction.

- **Sécurité environnementale.** Les catastrophes ont un impact sur la sécurité environnementale, c'est-à-dire les relations que les gens établissent avec leur environnement naturel. Par exemple, les catastrophes peuvent restreindre l'accès à l'eau.

Les catastrophes laissent les gens en état de choc, à un stade de vulnérabilité extrême. Cette situation restreint leur dynamisme et participation, les rendant trop vulnérables pour réagir de façon adéquate aux problèmes personnels et communautaires que la nouvelle réalité leur présente. Même si de nombreuses personnes participent avec énergie aux tâches de reconstruction et reçoivent une aide opportune, beaucoup d'autres sont accablées de désespoir, car elles se rendent compte de l'étroitesse de leurs options et du changement de leur perspective de la vie.

Une société méfiante est un signe révélateur d'incertitude et de désespoir. L'incertitude et le désespoir minent le développement du capital social; ils grugent la multitude de connaissances et de traditions, ainsi que la communication de toutes les expériences pratiques, mentales et émotives que les citoyens des sociétés accumulent, reproduisent et transforment au fil des générations. De plus, la méfiance est reliée au manque de motivation des gens de participer au travail organisé et à l'action collective, étant donné leur tendance à réagir de façon individuelle, plutôt qu'au nom de leur communauté. Cette situation explique la raison pour laquelle la transparence dans la gestion de l'aide constitue un défi quotidien quand l'aide humanitaire est fournie pendant une urgence. Les communautés préfèrent gérer eux-mêmes l'aide, plutôt que de laisser cette tâche à l'Église ou aux organisations internationales. C'est là un signe incontestable de méfiance.

Voici une liste de recommandations :

- Intégrer la sécurité humaine, la gestion des risques de catastrophes et des politiques publiques sur les changements climatiques, et ce, afin d'atteindre une synergie dans les aspects normatif, institutionnel et social de l'organisation.
- Renforcer l'intégration de pays dans des régions et sous-régions pour développer des instruments communs, une coopération horizontale, de même que des échanges d'information et de connaissances sur des questions liées à la sécurité et aux catastrophes.
- Développer et renforcer l'institutionnalisme de la gestion des risques de catastrophes afin d'atteindre l'application du respect des droits de la personne et les principes de la sécurité humaine.
- Promouvoir une vision de la protection civile qui, basée sur la solidarité et la participation, contribue à atteindre une organisation civique, laquelle, associée à des normes pertinentes en matière de bénévolat, peut concrétiser l'intégration de ces éléments.
- Incorporer des outils pour renforcer le capital social et la sécurité humaine dans le rétablissement et les processus de reconstruction après-catastrophe.

BIOGRAPHIE ABRÉGÉE DE L'ORATEUR : MARCO ANTONIO RODRIGUEZ CORRALES

Consultant bolivien. Nommé directeur national du Service national de réduction des risques par le président de la Bolivie. Depuis 1998, il est consultant au Service national de la défense civile, au ministère de la Défense nationale et au ministère du Développement durable. À titre de gestionnaire de projet, il a promu la *Loi sur la gestion et la prévention des risques de catastrophes naturelles* n° 2140, l'élaboration de la *Loi modifiant la législation* n° 2335 et les règlements connexes (décret n° 26739). En Bolivie et d'autres pays de la région, il a conçu des méthodologies et des instruments de gestion des risques de catastrophes naturelles, tels que des Plans nationaux, sectoriels, ministériels et municipaux, des Plans d'urgence d'institutions et d'interinstitutions, la systématisation de leçons apprises provenant de la gestion des catastrophes, la systématisation de la gestion des risques, des protocoles de préparation et des pratiques d'action en cas de catastrophe, ainsi que des stratégies de renforcement en matière de préparation, d'urgence et d'action en cas de catastrophe.

Depuis 2003, à titre de membre de l'UNDAC, il a participé à dix missions de coordination et d'action au Guatemala, en Guyane, en République dominicaine, au Pérou, à Cuba, au Honduras, à Panama, en Haïti et en Colombie. En raison de son expérience et de ses antécédents professionnels, il a intégré l'équipe internationale de chargés de cours du BCAH, à Genève, en 2005, et les Chefs d'équipe en 2007.

Amérique latine et Caraïbes : Il a élaboré la Stratégie de mise en œuvre de la plateforme sur les connaissances pour les volets Nutrition et Urgence; il a organisé des activités de préparation pour la saison des cyclones en 2006; il a élaboré la Méthodologie d'évaluation d'aide humanitaire rapide qui a été approuvée par le REDLAC, mettant en œuvre des processus de formation au service d'équipes de l'UNETE et de partenaires de l'aide humanitaire du Honduras, de la République dominicaine, du Guatemala, du Panama et du Belize. Au Guatemala, il a mis en œuvre des processus de formation sur la Méthodologie d'évaluation d'aide humanitaire rapide à l'échelle municipale et communautaire.

Études : Maîtrise en stratégie d'entreprise et en compétitivité à l'échelle mondiale (Bolivie); spécialisation internationale en planification stratégique et en gestion de la haute direction (Bolivie); spécialisation en gestion et contrôle financier (Chili-Bolivie); baccalauréat en gestion des affaires (Bolivie); technicien du marché boursier (Bolivie).