

## Expérience du PNUD à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyōgo au Togo

Jonky Yawo TÉNOU

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Togo

*Jonky Yawo Tenou est titulaire d'un diplôme d'études spécialisées en gestion des risques naturels, d'un diplôme d'études supérieures spécialisées en management environnemental et qualité des eaux et d'un diplôme d'ingénieur en gestion de l'eau et de l'environnement. Il exerce depuis quatre ans au Bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Togo en qualité de Team Leader Pauvreté et Environnement, Conseiller National en changement climatique et point focal de la réduction des risques de catastrophes. Avant de prendre fonction au PNUD, il était chargé de préservation de cadre vie et des milieux, et de la prévention des risques naturels et technologiques à direction de l'environnement du Togo et membre du secrétariat technique de plateforme nationale de réduction des risques de catastrophes. Il dispense des cours en temps partiel à la faculté d'agronomie de l'université de Lomé sur « les méthodes et outils d'évaluation des risques naturels et chimiques ».*

### Résumé

#### 1. Contexte mondial de réduction des risques de catastrophes

Les catastrophes naturelles étaient pendant longtemps considérées comme une fatalité et confiées aux spécialistes des urgences. L'implication des Nations Unies à partir des années 90 a changé la donne et a fait émerger le lien étroit entre les catastrophes et le développement. La proclamation des années 90 comme « Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) », l'adoption en 1994 de la stratégie de Yokohama et son plan d'action, et en 1999 de la stratégie internationale pour la réduction des catastrophes (SIPC) dotée d'un secrétariat permanent basé à Genève et s'appuyant sur les comités nationaux, témoignent l'engagement de la communauté internationale à faire de la réduction de catastrophes une priorité de développement.

#### 2. Cadre d'action de Hyōgo

Le cadre d'action de Hyōgo (CAH) a été adopté par 168 gouvernements lors de la 2<sup>e</sup> Conférence Mondiale sur la Réduction des Catastrophes à Kobe, Japon du 18 au 22 janvier 2005. Son but fondamental est d'instaurer la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes par une réduction considérable des pertes dues aux catastrophes à l'horizon 2015. Le CAH s'appuie sur 05 priorités à savoir : (i) ériger la réduction des risques de catastrophe en priorité, (ii) identifier les risques et passer à l'action, (iii) instaurer une compréhension et une conscience des risques, (iv) réduire les risques et (v) se préparer et se tenir prêt à agir. L'un de ses buts stratégiques est de mettre en place les institutions, mécanismes et capacités visant à accroître la résilience face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà, tels que les Plates-formes nationales multisectorielles.

#### 3. Réduction des risques de catastrophes au Togo

Le Togo a adhéré en 2007 au cadre d'action de Hyōgo et aux principes directeurs des plateformes de réduction de catastrophe (RRC) et a mis en place une plateforme nationale comme cadre d'orientation de RRC. Les inondations catastrophiques de 2007 et de 2008 ont révélé des déficits majeurs en termes de capacités et de coordination pour la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes et ont été l'élément catalyseur et accélérateur de mise en place des mécanismes et outils de RRC au Togo. L'appui apporté par le PNUD à travers le projet de « prévention et gestion des crises et catastrophes » a permis de dynamiser la plateforme nationale RRC et de la doter d'un secrétariat technique. D'importantes réalisations ont été notées à tous les niveaux notamment de :

- la cartographie des zones à risques d'inondation (régions maritimes et des savanes);
- l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes;
- l'élaboration d'un plan national de contingence et des plans de contingence régionaux,
- l'installation des plateformes régionales dotées de plans d'action opérationnels;
- l'identification et la mise en œuvre projets communautaire RRC (constructions adaptées aux zones d'inondations et le dragage communautaires de cours d'eau);
- l'intégration de RRC dans le processus de planification et dans les curricula scolaires;
- le renforcement de capacités des acteurs nationaux (parlementaires, journalistes, réseaux de femmes leaders, des acteurs de secours d'urgence, les bureaux d'étude, etc.).

#### 4. Principales leçons tirées de la mise en œuvre du cadre d'action de Hyōgo au Togo

Quelques facteurs de succès

- la volonté politique exprimée et un engagement soutenu des autorités togolaises à faire de la prévention des catastrophes une priorité nationale;
- le soutien apporté par le PNUD et les autres partenaires techniques et financiers;

- la création d'un secrétariat au sein de la plateforme nationale RRC;
- l'implication active des institutions sous régionales et régionales notamment l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA), la communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et les organisations de la société civile (OSC).

Points à améliorer

- la mobilisation des ressources internes et externes pour financer les actions de RRC;
  - la clarification des attributions des ministères pour faciliter la collaboration intersectorielle;
  - l'appropriation des outils de planification, de préparation et de réponse aux catastrophes;
- la systématisation de l'intégration de RRC dans les évaluations environnementales.

### 1. Contexte mondial de réduction des risques de catastrophes

Les catastrophes naturelles étaient pendant longtemps considérées comme une fatalité et confiées aux spécialistes en charge de la gestion des urgences. De ce fait, les priorités étaient essentiellement orientées vers la préparation à la réponse à travers les mécanismes de protection civile et de l'assistance humanitaire.

L'implication des Nations Unies à partir des années 90 a changé la donne et a fait émerger le lien étroit entre les catastrophes et le développement. Ainsi lors de sa 44e session (22 décembre 1989), l'Assemblée Générale des Nations-Unies a adopté une résolution proclamant la Décennie Internationale de la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) pour les années 90 ((1989-1999). L'objectif de la Décennie était de réduire, par une action internationale concertée, les pertes en vies humaines, les dégâts matériels et les perturbations sociales et économiques provoquées par les catastrophes naturelles.

A mi-parcours de la DIPCN précisément en mai 1994, une première conférence mondiale sous l'égide des Nations Unies a été tenue à Yokohama au Japon adoptant pour une période de dix ans (1994 -2004), un "Plan d'action pour un monde plus sûr" et la "Stratégie de Yokohama : directives pour la prévention des catastrophes naturelles, la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets". La stratégie de Yokohama a mis un accent sur l'intégration de la protection de l'environnement dans les plans de développement durable et compatible avec la lutte contre la pauvreté, comme élément essentiel de la prévention des catastrophes et de l'atténuation de leurs effets.

Plus tard en juillet 1999, lors de la clôture de la DIPCN à Genève, l'ONU a décidé de prolonger la décennie par une Stratégie internationale pour la réduction des catastrophes (SIPC) dotée d'un secrétariat permanent basé à Genève et s'appuyant sur des comités nationaux. La SIPC a pour objectif d'accroître la capacité de récupération des populations en les sensibilisant à l'importance de la prévention des catastrophes, de tirer parti de partenariats mondiaux et prendre le problème à l'échelle de la planète et d'impliquer chaque individu et chaque groupe de population pour réduire les pertes en vies humaines, les ravages socioéconomiques et les dégâts environnementaux causés par les risques naturels. L'Afrique a élaboré elle aussi sa stratégie de réduction des risques de catastrophes dont le secrétariat est basé à Nairobi au Kenya.

### 2. Cadre d'action de Hyōgo

Adopté par 168 Gouvernements lors de la 2<sup>e</sup> Conférence Mondiale sur la Réduction des Catastrophes à Kobe, Japon du 18 au 22 janvier 2005, le cadre d'action de Hyōgo (CAH) est le principal instrument que les États membres des Nations Unies ont mis en place pour réduire les risques de catastrophe. Son but fondamental est d'instaurer la résilience des nations et des collectivités face aux catastrophes par une réduction considérable des pertes (tant en vies humaines qu'au niveau du capital social, économique et environnemental des collectivités et des pays) dues aux catastrophes à l'horizon 2015. Pour ce faire, le CAH prévoit cinq priorités ainsi que des principes directeurs et des moyens pratiques qui permettent aux collectivités vulnérables d'atteindre une telle résilience dans le contexte du développement durable. Les cinq priorités du CAH à savoir : (i) ériger la réduction des risques de catastrophe en priorité, (ii) identifier les risques et passer à l'action, (iii) instaurer une compréhension et une conscience des risques, (iv) réduire les risques et (v) se préparer et se tenir prêt à agir. Ces priorités ont été identifiées pour combler les insuffisances issues de l'évaluation de la stratégie de Yokohama.

L'un des buts stratégiques du Cadre d'action de Hyogo est de mettre en place les institutions, mécanismes et capacités qui peuvent aider à accroître la résilience face aux aléas, ou les renforcer s'ils existent déjà. Le Cadre de Hyogo appelle également toutes les nations à appuyer la création de mécanismes nationaux intégrés de réduction des risques de catastrophe tels que les Plates-formes nationales multisectorielles. Outre ces plateformes nationales, il est institué une plateforme globale qui se réunit tous les deux ans pour faire le point du progrès accompli dans la mise en œuvre CAH.

### 3. Réduction des risques de catastrophes au Togo

Le Togo à l'instar des autres pays de l'Afrique sub-saharienne subit l'influence des événements hydro climatiques extrêmes le plus souvent catastrophiques.

Le Togo a adhéré en 2007 aux cadres d'action de Hyōgo et aux principes directeurs des formes de réduction de catastrophes. Cette adhésion s'est traduite par l'organisation d'un atelier national d'information des acteurs nationaux ayant abouti à l'ébauche d'un profil de risques naturels du pays.

Dans la même année, le ministère en charge de l'environnement qui assure le point focal de la stratégie internationale de réduction des risques de catastrophes (SIPC) a pris un arrêt consacrant la plateforme du Togo comme cadre national de référence et d'orientation en matière de réduction des risques de catastrophes (RRC). Il faut noter que les inondations catastrophiques de 2007 et de 2008 étaient un élément accélérateur de ce processus au niveau du pays, car leur gestion avait révélé des déficits majeurs en termes de capacités et de coordination pour la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes. C'est dans ce contexte que le système des Nations Unies au Togo (SNU) avec comme chef de file le PNUD a décidé d'apporter un appui substantiel au pays pour renverser les tendances. Ainsi, en 2009, la plateforme nationale de réduction de RRC a été dynamisée par la mise en place d'un secrétariat technique composé essentiellement des cadres du ministère de l'environnement. Le secrétariat technique est la cheville ouvrière de la plateforme avec qui le PNUD a développé un « projet pluriannuel de prévention et gestion des crises et catastrophes ». D'importantes réalisations ont été faites tant au niveau central, régional qu'au communautaire. Il s'agit entre autres de :

- la réalisation d'une cartographie des zones à risques d'inondation (régions maritimes et savanes);
- l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes précédée d'un diagnostic institutionnel (axée sur les priorités du CAH);
- l'élaboration d'un plan national de contingence et des plans de contingence régionaux,
- l'installation des plateformes régionales dotées de plans d'action opérationnels;
- le renforcement de capacités et des réalisations physiques au niveau communautaire (constructions adaptées aux zones d'inondations et le dragage communautaires de cours d'eau);
- l'intégration de RRC dans le processus de planification et dans les curricula scolaires;
- le renforcement de capacités des acteurs nationaux (parlementaires, journaliste, réseaux de femmes leaders, des acteurs de secours d'urgence, etc.) sur le RRC et son intégration dans les évaluations environnementales et sociales.

Ces résultats très encourageants ont été déterminants dans la mobilisation de 16,9 millions USD auprès de la Banque mondiale à travers le projet de gestion intégrée des terres et des catastrophes lancé officiellement le 14 février 2013.

#### **Coordination humanitaire**

Les agences du SNU (PNUD, PAM, UNICEF, OMS, OCHA, UNHCR, FAO, UNFPA etc.) mutualisent leurs efforts pour apporter des appuis divers au Togo en réponse aux situations d'urgence (inondations, crises alimentaires, épidémies, afflux des réfugiés, etc.). Ces appuis se sont traduits principalement par le renforcement de capacités des structures et acteurs techniques au niveau central et décentralisé pour la préparation et la réponse aux catastrophes. Ils se caractérisent entre autres par le développement des outils et méthodes d'évaluation des catastrophes, la réalisation des évaluations (exemple : évaluations PDNA des inondations de 2010) et la mobilisation des ressources à travers le CERF (Central Emergency Response Fund) etc.

#### **4. Leçons tirées de la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo au Togo**

##### **Quelques facteurs de succès**

Il est à noter une volonté politique exprimée et un engagement des autorités togolaises à faire de la prévention des catastrophes une priorité nationale. Cette volonté s'est traduite entre autres par les efforts d'intégration de RRC dans la planification stratégique pour le développement notamment dans le récent document de stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE), la prise de décret rendant obligatoire les évaluations environnementales, etc.

Le soutien apporté par le SNU en particulier le PNUD (projet pluriannuel de prévention des crises et catastrophes) a été déterminant dans le renforcement des capacités et l'amélioration du cadre institutionnel et de la coordination des actions de gestion des RRC dans le pays. Ce soutien s'est affirmé par l'intégration dans le plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF 2008-2013) des priorités relatives au RRC.

La création d'un secrétariat au sein de la plateforme nationale RRC comme cadre technique de coordination des activités de gestion des catastrophes a été une particularité et considérée comme une bonne pratique.

De plus l'implication active des institutions sous régionales et régionales notamment l'Union Economique et Monétaire ouest africain (UEMOA), la communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et des organisations de la société civile (OSC) constitue un facteur de succès.

##### **Points à améliorer**

Malgré l'engagement du gouvernement à faire de RRC une priorité, la mobilisation des ressources interne pour financer les actions de RRC demeure un défi important. De plus, la confusion et/ou le chevauchement des attributions des ministères sont parfois source de conflits et rend difficile la collaboration intersectorielle. Il faut noter que l'appropriation des outils de planification, de préparation et de réponse aux catastrophes par les acteurs nationaux reste à renforcer de même que l'intégration de RRC dans la planification au niveau sectoriel et sa systématisation dans les évaluations environnementales.