



Le pouvoir de l'humanité

XXXIV^e Conférence internationale
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

28–31 octobre 2024, Genève

Renforcer la gouvernance des risques de catastrophe au moyen de lois, de politiques et de plans globaux relatifs aux catastrophes

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE
ET RAPPORT INTÉRIMAIRE

Septembre 2024

FR

34IC/24/9.3
Original : anglais
Pour information

Document établi par la Fédération internationale
des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale)

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE ET RAPPORT INTÉRIMAIRE

Renforcer la gouvernance des risques de catastrophe au moyen de lois, de politiques et de plans globaux relatifs aux catastrophes

RÉSUMÉ

Le présent rapport a deux finalités : d'une part, présenter le contexte et le fondement du projet de résolution sur le droit relatif aux catastrophes qui sera soumis pour adoption à la XXXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et d'autre part faire part des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la résolution 7 de la XXXIII^e Conférence internationale, intitulée « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte ».

Comme le montre le présent rapport, des progrès considérables ont été faits vers la mise en œuvre de la résolution 7 depuis la XXXIII^e Conférence internationale. La Fédération internationale et les Sociétés nationales ont apporté un soutien à l'adoption de nouveaux instruments relatifs aux catastrophes dans dix pays. En moyenne, elles ont participé à 18 processus d'examen des lois par an. La Fédération internationale a par ailleurs entrepris des projets de recherche mondiaux sur trois questions essentielles : 1) le relèvement après une catastrophe ; 2) les urgences de santé publique ; et 3) l'intégration de la gestion des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques. De fait, elle dispose désormais d'un vaste corpus de travaux de recherche et de recommandations sur le droit relatif aux catastrophes, qu'elle a compilés dans un seul document d'orientation : les [Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe – Renforcer les lois, les politiques et les plans pour une gestion complète et efficace des risques de catastrophe](#) (Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe).

Bien que les États continuent de réaliser des progrès considérables vers le renforcement de leur législation nationale relative aux catastrophes, il reste beaucoup à faire. Le récent rapport sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai souligne que les progrès vers le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe ont été inégaux et se limitent essentiellement aux pays à revenu élevé¹. Il constate qu'il est toujours nécessaire de renforcer les cadres juridiques et qu'un grand nombre de pays relèvent qu'il est prioritaire d'aider à l'instauration de cadres juridiques². À cet égard, la Déclaration politique issue de la réunion de haut niveau sur l'examen à mi-parcours du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) demande aux États d'améliorer la gouvernance globale des risques de catastrophe et de « [v]eiller à ce que la gouvernance des risques de catastrophe soit étayée par des cadres juridiques et réglementaires, des politiques et des plans à tous les niveaux »³.

La Conférence internationale est une enceinte internationale essentielle de dialogue continu sur le renforcement de la législation, des réglementations et des politiques relatives aux catastrophes⁴. Compte tenu des conclusions de l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai, la Fédération internationale propose d'adopter à la XXXIV^e Conférence internationale une résolution appelant à renforcer la préparation juridique aux catastrophes et aux situations d'urgence de toutes sortes et mettant en évidence les problèmes spécifiques qui exigent des dispositions plus détaillées

¹ [Rapport sur l'Examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030](#), p. 46.

² Ibid., p. 47.

³ Résolution 77/289, paragr. 26 c), Assemblée générale des Nations Unies.

⁴ [Résolution 7, paragr. 14, XXXIII^e Conférence internationale](#) (2019).

en matière juridique, de politiques et de planification. Elle propose également que la résolution approuve les nouvelles Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe en tant qu'outil non contraignant mais important de soutien aux États dans cette entreprise, réaffirme le mandat de la Fédération internationale et des Sociétés nationales dans le domaine du droit relatif aux catastrophes, et appelle l'attention sur leur capacité et leur volonté d'aider les États à renforcer leurs cadres juridiques.

..

INTRODUCTION ET CONTEXTE

Notre monde est de plus en plus exposé aux aléas. En 2022, 387 catastrophes liées à des aléas naturels ont été enregistrées dans le monde, touchant 185 millions de personnes et entraînant des pertes économiques d'environ 223,8 milliards de dollars (É.U.)⁵. L'augmentation des pertes découlant des catastrophes est en grande partie stimulée par la fréquence accrue des phénomènes climatiques et météorologiques comme les ouragans et les inondations. Parallèlement, le XXI^e siècle a été marqué par de nombreuses urgences de santé publique, parmi lesquelles la pandémie de Covid-19 n'est que la plus importante. Dans ce monde de plus en plus exposé aux aléas, les groupes marginalisés et à risque, en particulier ceux qui vivent dans des zones à haut risque, les peuples autochtones, les minorités raciales et ethniques, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap, subissent des effets disproportionnés.

L'expression « gouvernance des risques de catastrophe » désigne l'ensemble des lois, politiques, plans et dispositifs institutionnels qui servent de fondement à un système de gestion des risques de catastrophe⁶. L'expression « préparation juridique » s'entend de la disponibilité de lois, politiques et plans relatifs aux catastrophes et situations d'urgence de toutes sortes bien conçus, bien compris et bien mis en œuvre. Il est capital de renforcer la gouvernance des risques de catastrophe et la préparation juridique pour protéger les personnes contre les effets des catastrophes et des changements climatiques. Le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe est en effet l'une des quatre priorités d'action du Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030).

Depuis 2003, des résolutions successives de la Conférence internationale confèrent à la Fédération internationale et aux Sociétés nationales un mandat commun en matière de droit relatif aux catastrophes⁷. Ce mandat comporte deux piliers : premièrement, mener des travaux de recherche et des activités de sensibilisation, et notamment élaborer des modèles, des outils et des lignes directrices destinés à un usage pratique dans les interventions en cas de catastrophe ; et deuxièmement, aider les États à renforcer leurs lois relatives aux catastrophes. Conformément à ce mandat, la Fédération internationale a mis au point, au cours des 20 dernières années, plusieurs documents d'orientation pour étayer la réforme de la législation et des politiques nationales. En outre, la Fédération internationale et les Sociétés nationales ont conjointement aidé les gouvernements à élaborer, à examiner ou à mettre à jour leurs lois et réglementations relatives aux catastrophes. À ce jour, la Conférence internationale a adopté ou reconnu trois documents d'orientation essentiels sur le droit relatif aux catastrophes.

- En 2007, la [résolution 4](#) de la XXX^e Conférence internationale a adopté 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 **Lignes directrices IDRL**). Ces Lignes directrices expliquent comment les gouvernements peuvent se préparer juridiquement à recevoir une assistance internationale. Elles couvrent le déclenchement et la fin des opérations internationales de secours ; les responsabilités des États

⁵ Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED), Base de données sur les situations d'urgence EM-DAT, 2022 *Disasters in Numbers*, Bruxelles (2023).

⁶ [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), p. 15.

⁷ [Objectif final 3.2, XXVIII^e Conférence internationale](#), sous-sections 3.2.4 et 3.2.6 (2003) ; [résolution 4, paragr. 5, XXX^e Conférence internationale](#), (2007) ; [résolution 7, paragr. 14 et 15, XXXI^e Conférence internationale](#) (2011) ; [résolution 6, paragr. 16 et 17, XXXII^e Conférence internationale](#) (2015) ; [résolution 7, paragr. 10 et 11, XXXIII^e Conférence internationale](#) (2019).

touchés et des acteurs prêtant assistance ; les mouvements transfrontières de personnel, de biens et d'équipements ; et le passage et l'arrivée de véhicules terrestres, navals et aériens.

- En 2015, la [résolution 6](#) de la XXXII^e Conférence internationale a reconnu la [Liste de vérification sur la législation et la réduction des risques de catastrophe](#), élaborée conjointement par la Fédération internationale et le Programme des Nations Unies pour le développement. La Liste de vérification donne des orientations sur la manière dont les lois, les politiques et les plans nationaux peuvent étayer la réduction des risques de catastrophe. En outre, elle est un outil conçu pour appuyer la mise en œuvre au niveau national des normes internationales existantes, en particulier le Cadre de Sendai.
- En 2019, la [résolution 7](#) de la XXXIII^e Conférence internationale a reconnu la [Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention](#). La Liste de vérification donne des orientations sur la manière dont les lois, les politiques et les plans nationaux peuvent étayer au mieux la préparation aux catastrophes et l'intervention. Elle couvre un large éventail de questions essentielles, dont la planification d'urgence, les systèmes d'alerte précoce, la formation, les actions éducatives et les exercices de simulation, les cadres institutionnels, la déclaration de situation de catastrophe et le financement.

En plus d'entériner la Liste de vérification sur la législation relative à la préparation aux catastrophes et à l'intervention, la résolution 7 encourage les Sociétés nationales à continuer de conseiller et de soutenir le gouvernement de leurs pays respectifs dans l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques et politiques efficaces concernant la gestion des risques de catastrophe. Elle demande à la Fédération internationale de continuer d'apporter un soutien aux Sociétés nationales et aux États dans le domaine du droit relatif aux catastrophes, par l'assistance technique, le renforcement des capacités, l'élaboration d'outils, de modèles et de lignes directrices, la sensibilisation, la recherche continue et la promotion de l'échange d'expériences, de techniques et de meilleures pratiques entre les pays.

1) ANALYSE ET PROGRÈS

A) PROGRÈS RÉALISÉS DEPUIS LA XXXIII^E CONFÉRENCE INTERNATIONALE

Progrès dans la mise en œuvre au niveau national

Depuis la XXXIII^e Conférence internationale, la Fédération internationale et les Sociétés nationales ont continué de conseiller et de soutenir les gouvernements dans l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques et politiques efficaces concernant la gestion des risques de catastrophe. Depuis le début de 2020, elles ont apporté une assistance technique à dix pays aux fins de l'adoption d'une nouvelle législation ou de nouveaux instruments de politique sur la gestion des risques de catastrophe : Guatemala, Honduras, Kirghizistan, Laos, Malawi, Népal, Nouvelle-Zélande, Soudan du Sud, Turkménistan et Vanuatu. Les processus d'examen de la législation relative aux catastrophes prenant généralement du temps, le nombre de nouveaux instruments ne représentent qu'une petite partie des activités de sensibilisation au droit relatif aux catastrophes et de conseils techniques menées par la Fédération internationale et les Sociétés nationales. En général, chaque nouvel instrument adopté est l'aboutissement de nombreuses années de soutien technique constant et avisé. Depuis la XXXIII^e Conférence internationale, la Fédération internationale et les Sociétés nationales ont pris part, en moyenne chaque année, à 18 procédures d'élaboration de textes juridiques dans différents pays du monde.

De surcroît, la Fédération internationale a constaté que beaucoup d'autres gouvernements ont mis à jour leurs lois, politiques et plans relatifs aux catastrophes depuis la XXXIII^e Conférence internationale. On relève une tendance générale à actualiser les lois axées sur la préparation aux catastrophes liées à des phénomènes météorologiques et à l'intervention ou à les remplacer par des lois multi-aléas, couvrant également la prévention, l'atténuation et le relèvement. En outre, des progrès se poursuivent vers la réalisation de la cible E du Cadre de Sendai – augmenter nettement, d'ici à 2030, le nombre de pays dotés de stratégies nationales et locales de réduction

des risques de catastrophe. Non seulement le nombre de stratégies adoptées, mais aussi le contenu et le niveau de mise en œuvre de ces stratégies témoignent des progrès accomplis⁸.

Progrès dans l'élaboration de nouvelles recommandations

Depuis la XXXIII^e Conférence internationale (2019), la Fédération internationale a continué de mener des travaux de recherche et d'élaborer des recommandations sur le droit relatif aux catastrophes. Trois grands projets de recherche ont été réalisés durant cette période pour combler d'importantes lacunes dans le corpus de travaux de recherche et de recommandations de la Fédération internationale.

- En 2021, la Fédération internationale a mené à son terme un projet de recherche axé sur les moyens de renforcer l'intégration et la cohérence entre la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques. Le projet, qui a été conduit en partenariat avec le University College Cork (Irlande), comprenait une [étude documentaire](#) et quatre études de cas de pays et a débouché sur un rapport final intitulé « [Global Synthesis Report on Law and Policies for Climate Resilience](#) ». Ce rapport formule des recommandations sur les moyens de parvenir à la cohérence normative et à l'intégration de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation aux changements climatiques.
- En 2022, la Fédération internationale a mené à son terme un projet de recherche sur la manière dont les instruments nationaux peuvent étayer au mieux la préparation aux urgences de santé publique et l'intervention. Faisant fond sur une étude documentaire et des travaux de recherche réalisés dans 32 pays, le projet a examiné la façon dont les lois, les politiques et les plans avaient fonctionné durant la pandémie de Covid-19 et d'autres urgences de santé publique, telles celles provoquées par les virus Ebola, Zika et SRAS. À la mi-2021, la Fédération internationale a publié un rapport de synthèse intitulé « [Le droit et la préparation et réponse aux urgences de santé publique : enseignements de la pandémie de Covid-19](#) ». Les recommandations formulées dans ce rapport ont été publiées début 2022 dans un nouveau document d'orientation intitulé « [Législation relative à la préparation aux urgences de santé publique et à l'intervention : orientations](#) ».
- En 2023, la Fédération internationale a mené à son terme un projet de recherche sur le droit et le relèvement après une catastrophe. Ce projet comprenait une [étude documentaire](#), huit rapports de pays et un rapport final intitulé « [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) ». Chacun des rapports de pays décrivait en détail le cadre juridique, politique et de planification du relèvement après une catastrophe dans le pays concerné et examinait comment ce cadre avait fonctionné durant la phase de relèvement après une catastrophe de grande ampleur récente. Le rapport de synthèse prenait appui sur ces abondants travaux de recherche pour formuler une série de conclusions et de recommandations détaillées sur la manière dont les lois, les politiques et les plans nationaux peuvent faciliter un relèvement effectif après une catastrophe.

Avec les trois projets ci-dessus, la Fédération internationale dispose désormais d'un corpus complet de travaux de recherche et de recommandations sur le droit relatif aux catastrophes, couvrant toutes les phases et tous les aspects essentiels de la gestion des risques de catastrophe.

Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe

En 2023, la Fédération internationale a compilé toutes ses recommandations concernant le droit relatif aux catastrophes dans un nouveau document – les Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophes : renforcer les lois, les politiques et les plans pour une gestion complète et efficace des risques de catastrophe. Deux raisons ont motivé l'élaboration de ces lignes directrices : d'une part, il avait été indiqué à la Fédération internationale que toutes ses recommandations pourraient utilement être présentées dans un seul document, et d'autre part, comme cela est expliqué plus haut, la Fédération disposait dès 2023 d'un vaste corpus de travaux

⁸ L'[Outil de suivi en ligne du Cadre de Sendai](#) peut être utilisé pour obtenir des chiffres et des graphiques présentant les progrès vers la réalisation de la cible E. Quatre indicateurs de la cible E peuvent être sélectionnés pour la période de 2015 à 2023.

de recherche et de recommandations sur le droit relatif aux catastrophes, couvrant toutes les phases et tous les aspects essentiels de la gestion des risques de catastrophe.

Les Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophes ont pour objet d'aider les États dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer la gouvernance des risques de catastrophe et être préparés sur le plan juridique à faire face aux catastrophes et aux situations d'urgence de toutes sortes. Elles ont pour public cible les législateurs et les décideurs nationaux, ainsi que les acteurs de la gestion des risques de catastrophe et les parties prenantes qui leur apportent un soutien. Les Lignes directrices commencent par une section sur les bases d'un système de gestion des risques de catastrophe efficace, qui couvre les dispositifs institutionnels, le financement, le suivi et l'évaluation, ainsi que la prévention de la fraude et de la corruption. D'autres sections portent sur la prévention et l'atténuation des catastrophes ; la préparation aux catastrophes, l'action anticipative et l'intervention ; et le relèvement après une catastrophe. Les lignes directrices traitent également de types de catastrophes particuliers ; de l'aide internationale en cas de catastrophe ; des facilités juridiques pour les acteurs de la gestion des risques de catastrophe ; de la protection et de l'inclusion des groupes marginalisés et à risque ; de la santé mentale et du soutien psychosocial ; et des déplacements liés aux catastrophes.

Les Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe adoptent une approche globale : elles indiquent comment différents types d'instruments – lois, réglementations, politiques, plans et procédures opérationnelles normalisées – peuvent former ensemble un cadre complet propice à une gestion efficace des risques de catastrophe. Une description des questions juridiques et pratiques clés est donnée pour chacun des sujets traités. Suit une liste de vérification indiquant les types de mesures juridiques, politiques et de planification à prendre. Ces listes de vérification par sujet sont des outils comparatifs à utiliser pour évaluer les instruments nationaux et mettre en évidence les forces, les faiblesses et les lacunes. Elles peuvent être utilisées également pour cerner les domaines à améliorer et les types de dispositions qu'il peut être nécessaire d'adopter.

Progrès dans l'élaboration de nouveaux outils

Depuis la XXXIII^e Conférence internationale (2019), la Fédération internationale a réalisé des progrès considérables dans l'élaboration de nouveaux outils destinés à aider les législateurs, les décideurs et les professionnels de la gestion des risques de catastrophe travaillant sur la réforme de la législation et des politiques. Une liste des principaux outils élaborés durant cette période est présentée ci-après.

- **Nouveaux cours en ligne** : en 2021, la Fédération internationale a publié sur sa Plateforme de formation deux nouveaux cours sur le droit relatif aux catastrophes intitulés « [Une introduction au droit relatif à la réponse internationale lors de catastrophes](#) » et « [Introduction à la législation relative à la préparation et réponse aux catastrophes](#) ». Ces deux cours sont conçus comme de brefs modules d'introduction et sont disponibles en anglais, arabe, espagnol, français et russe.
- **Site web dédié au droit relatif aux catastrophes** : en 2021, la Fédération internationale a lancé un nouveau [site web dédié au droit relatif aux catastrophes](#). Ce site est un vaste répertoire d'informations et de ressources sur cette branche du droit. Fait important, le site contient des pages consacrées aux régions, sous-régions et pays du monde, ce qui permet aux utilisateurs de s'informer sur les faits nouveaux et les bonnes pratiques dans d'autres pays et régions.
- **Base de données sur le droit relatif aux catastrophes** : en 2021, la Fédération internationale a lancé la nouvelle [Base de données sur le droit relatif aux catastrophes](#), qui contient la plus vaste collection au monde de documents sur la question. Ces documents proviennent de sources internationales, régionales et nationales, ainsi que d'un large éventail d'acteurs dont des États, des organisations internationales, la Fédération internationale et des établissements universitaires. La base de données a une fonction de recherche plein texte et peut également être consultée en utilisant différents filtres.
- **Lois relatives aux catastrophes** : en 2022, la Fédération internationale a lancé le projet [Lois relatives aux catastrophes](#) qui présente les principales lois en la matière de plus de 100 pays.

Pour chaque pays, une page dédiée donne une vue d'ensemble des principales lois relatives aux catastrophes. Une fonction de recherche permet de trouver rapidement les lois qui possèdent des caractéristiques particulières. Cette fonction peut être utilisée également pour calculer le pourcentage de lois présentant une caractéristique particulière (dans le monde ou dans une région/sous-région choisie).

- **Manuels** : en 2023, la Fédération internationale a élaboré deux manuels sur les processus d'examen de la législation relative aux catastrophes. Le « Handbook on Disaster Law Reform: A Guide for Domestic Authorities » donne aux décideurs gouvernementaux et aux parlementaires des orientations sur la manière de gérer un processus efficace et inclusif d'examen de la législation relative aux catastrophes. Le « National Society Guide to Supporting Disaster Law and Policy Reform » est une ressource complémentaire qui donne aux Sociétés nationales des orientations sur ce qu'elles peuvent faire pour aider les autorités publiques dans le cadre des processus de réforme de la législation ou des politiques.
- **MOOC sur le droit relatif aux catastrophes** : en 2024, la Fédération internationale a lancé le premier cours en ligne ouvert à tous (MOOC) au monde sur le droit relatif aux catastrophes. Intitulé « Disaster Law and Policy for the Protection of the Most Vulnerable », ce cours est gratuit. Des conférences de spécialistes du droit relatif aux catastrophes et des supports de lecture soigneusement choisis offrent une vue d'ensemble complète de la manière dont les cadres juridiques et politiques internationaux, régionaux et nationaux peuvent réduire les effets des catastrophes.

B) DOMAINES À RENFORCER

Bien que les États continuent de réaliser des progrès considérables vers le renforcement de leur législation nationale relative aux catastrophes, il reste beaucoup à faire. Le récent rapport sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai souligne que les progrès vers le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe ont été inégaux et se limitent essentiellement aux pays à revenu élevé⁹. Il constate qu'il reste nécessaire de renforcer les cadres juridiques et que de nombreux pays relèvent qu'il est prioritaire d'aider à l'instauration de cadres juridiques¹⁰. C'est dans ce contexte que la Fédération internationale propose que la XXXIV^e Conférence internationale adopte une résolution sur le droit relatif aux catastrophes afin de susciter un nouvel élan et des investissements accrus dans ce domaine, dans le but ultime de réduire la vulnérabilité humaine aux catastrophes et aux changements climatiques.

Préparation juridique

La résolution proposée encourage les États à renforcer la préparation juridique aux catastrophes et situations d'urgence de toutes sortes en élaborant des instruments nationaux relatifs aux catastrophes complets. En outre, elle reconnaît les nouvelles Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe en tant qu'outil non contraignant mais important de soutien aux États dans cette entreprise. Le libellé de la résolution appuie une approche *globale* de la gestion des risques de catastrophes, qui vise les catastrophes et les situations d'urgence de toutes sortes. Conformément aux résolutions antérieures de la Conférence internationale et compte tenu de la nécessité d'une assistance supplémentaire (telle que mise en évidence par l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai), le projet de résolution demande à la Fédération internationale et aux Sociétés nationales de continuer à conseiller et à soutenir leurs gouvernements respectifs dans l'élaboration et la mise en œuvre de cadres juridiques et politiques solides concernant la gestion des risques de catastrophe à tous les niveaux.

Des paragraphes de la résolution proposée sont consacrés à des sujets spécifiques qui appellent des dispositions plus détaillées en matière juridique, de politiques et de planification. Ceux-ci sont examinés ci-après.

⁹ [Rapport sur l'Examen à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030](#), p. 46.

¹⁰ *Ibid.*, p. 47.

Dispositifs institutionnels

Une gestion des risques de catastrophe efficace repose obligatoirement sur des dispositifs institutionnels clairs, complets et inclusifs qui étayent une approche de l'ensemble du gouvernement et de l'ensemble de la société. Les instruments nationaux sont essentiels pour créer ces dispositifs. Cependant, les travaux de recherche et l'expérience de la Fédération internationale indiquent qu'il est nécessaire, dans de nombreux pays, d'actualiser les instruments nationaux pour renforcer les dispositifs institutionnels¹¹. Les principaux défis à cet égard sont notamment le manque de clarté quant aux rôles et responsabilités et le fait que *tous* les acteurs gouvernementaux, les organisations et autres acteurs concernés ne sont pas inclus dans les mécanismes de coordination. Il peut aussi y avoir des incohérences et des doublons dans les mandats, les rôles et les responsabilités des autorités de la gestion des risques de catastrophe et des autorités chargées des urgences sanitaires, des catastrophes technologiques et de l'adaptation aux changements climatiques.

La résolution proposée appelle à renforcer les dispositifs institutionnels concernant la gestion des risques de catastrophe et définit des moyens spécifiques par lesquels les instruments nationaux peuvent atteindre cet objectif. Prenant appui sur le corpus de travaux de recherche et de recommandations de la Fédération internationale, elle encourage les États à utiliser les instruments relatifs aux catastrophes nationales pour : identifier l'autorité gouvernementale responsable au premier chef de la gestion des risques de catastrophe et lui donner un mandat clair et global ; définir les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés de sorte à favoriser une action menée au niveau local ; garantir la cohérence et l'alignement entre les autorités de la gestion des risques de catastrophe et celles chargées des urgences sanitaires, de l'adaptation aux changements climatiques et des catastrophes technologiques ; établir des mécanismes de coordination et promouvoir une approche de l'ensemble du gouvernement et de l'ensemble de la société, favorisant la participation, la protection et l'inclusion de toutes les personnes, y compris les personnes en situation de vulnérabilité ; et prescrire des mesures concrètes aux fins du renforcement des connaissances et des capacités de tous les acteurs concernés de la gestion des risques de catastrophe.

Approches innovantes de la gestion des risques de catastrophe

Les 20 dernières années ont été marquées par un changement de paradigme, d'une approche réactive axée pour l'essentiel sur l'intervention en cas de catastrophe vers une approche proactive centrée sur la réduction des effets des catastrophes par la prévention, l'atténuation, la préparation, l'action anticipative et le relèvement. C'est ce que met clairement en évidence la teneur du Cadre de Sendai et des instruments qui l'ont précédé. Il ressort des travaux de recherche de la Fédération internationale que les lois et politiques nationales doivent être renforcées dans plusieurs domaines pour réaliser pleinement le potentiel de cette approche proactive et réduire les conséquences humanitaires des catastrophes et des situations d'urgence.

- Premièrement, il est crucial d'élaborer des dispositions juridiques, politiques et de planification qui posent les fondements d'un système d'alerte précoce multi-aléas efficace et qui relie les alertes aux actions anticipatives afin de réduire les effets des catastrophes¹². Dans le même ordre d'idées, ainsi que convenu dans la résolution 7 de la Conférence internationale de 2019 intitulée « Élaboration de lois et de politiques relatives aux catastrophes qui ne laissent personne pour compte », les dispositions relatives au financement des interventions doivent

¹¹ Au sujet des analyses et recommandations relatives aux dispositifs institutionnels de la gestion des risques de catastrophe, voir les publications suivantes de la Fédération internationale : [Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe ; rapport de synthèse multi-pays](#), chapitre 1 (2019) ; [Le droit et la préparation et réponse aux urgences de santé publique : enseignements de la pandémie de Covid-19](#), chapitre 4 (2021) ; [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#), chapitre 2 (2023) ; [Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report](#), chapitre 7 (2014) ; [Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study](#), chapitre 14 (2007).

¹² [Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe ; rapport de synthèse multi-pays](#), chapitre 4 (2019) ; Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe, section 3 (2023).

être modifiées de façon à autoriser la libération des financements *avant* une catastrophe, à l'appui d'une action anticipative¹³.

- Deuxièmement, il est impératif, pour réduire les impacts, d'incorporer les mesures de réduction des risques de catastrophe dans les cadres juridiques et réglementaires, les politiques et les plans pertinents relatifs à la gestion des risques de catastrophe, à l'aménagement du territoire, à la construction, à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. Il est nécessaire aussi que des cadres juridiques couvrent la protection, la gestion durable et la remise en état des écosystèmes¹⁴. Les déplacements liés aux aléas climatiques et météorologiques ayant atteint des niveaux sans précédent à notre époque¹⁵, il est également important d'inscrire des dispositions relatives aux déplacements dans les lois, politiques et plans (p. ex., plans pour la réduction des risques de catastrophe, plans d'urgence, plans pour le relèvement).
- Troisièmement, il est essentiel de préparer le relèvement avant les catastrophes et d'adopter des dispositions juridiques détaillées pour établir la structure d'un système national efficace de relèvement. Conformément aux recommandations du projet de recherche sur le relèvement¹⁶, la résolution proposée souligne l'importance des instruments nationaux relatifs aux catastrophes qui : a) prescrivent une planification à long terme et multisectorielle du relèvement ; b) prévoient un financement à long terme du relèvement ; et c) établissent un engagement clair à intégrer des mesures de réduction des risques dans le relèvement, dans la logique du principe du « reconstruire en mieux » énoncé dans le Cadre de Sendai.

Droit international relatif aux catastrophes

Depuis 2003, le réseau de la Fédération internationale s'attache, dans le cadre de ses activités liées au droit relatif aux catastrophes, à aider les États à renforcer leurs cadres juridiques concernant l'assistance internationale en cas de catastrophe dans le but d'atténuer les problèmes juridiques courants qui pèsent sur les opérations internationales de secours. Au niveau national, le réseau de la Fédération internationale a contribué à l'intégration des Lignes directrices IDRL dans les instruments nationaux de 38 pays, plusieurs pays adoptant plus d'un instrument tenant compte des Lignes directrices IDRL¹⁷. En outre, il a influencé l'élaboration de dispositions régionales conformes aux Lignes directrices IDRL en Amérique centrale, dans les pays andins, dans l'Union européenne et en Asie du Sud-Est¹⁸. Malgré ces progrès considérables, la

¹³ [Législation, préparation et riposte en cas de catastrophe ; rapport de synthèse multi-pays](#), chapitre 2 (2019) ; Lignes directrices sur la gestion des risques de catastrophe, section 1C (2023) ; [Résolution 7, paragr. 2.a\), XXXIII^e Conférence internationale](#) (2019)

¹⁴ [Effective Law and Regulation for Disaster Risk Reduction: A Multi-Country Report](#), chapitres 14-20 (2014).

¹⁵ Alexandra Bilak and Prof. Walter Kaelin, [Climate Crisis and Displacement: From Commitment to Action](#) (2022).

¹⁶ Comme indiqué plus haut, en 2023, la Fédération internationale a mené à son terme un projet global de recherche sur le droit et le relèvement après une catastrophe et publié le [Laws, Policies and Plans for Disaster Recovery: Multi-Country Synthesis Report](#) (2023), qui formule une série de conclusions et de recommandations. Si le rapport final met en évidence plusieurs tendances positives dans la gouvernance du relèvement, il constate, en dernière analyse, que le relèvement a été négligé par comparaison avec d'autres phases et aspects de la gestion des risques de catastrophe. Le rapport cite des travaux antérieurs de la Fédération internationale sur un échantillon de 100 pays, qui avaient révélé que 16 % d'entre eux seulement avaient adopté des dispositions juridiques détaillées concernant le relèvement après une catastrophe. En revanche, le pourcentage était de 54 % pour la prévention et l'atténuation, de 75 % pour la préparation et de 75 % pour l'intervention. Globalement, le rapport relève que l'absence de dispositions juridiques et de planification préalable peuvent conduire à improviser à la hâte des dispositifs de relèvement après la survenue d'une catastrophe. Un autre problème clé est que, souvent, la planification du relèvement et les dispositifs institutionnels ne couvrent pas le relèvement à long terme. La garantie d'un financement adéquat du relèvement à long terme est aussi un défi persistant. De ce fait, les programmes de relèvement et le financement peuvent s'épuiser longtemps avant que les communautés se soient entièrement relevées.

¹⁷ Les 38 pays sont les suivants : Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Cambodge, Colombie, Îles Cook, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Finlande, Guatemala, Honduras, Indonésie, Italie, Kirghizistan, Maldives, Mexique, Mongolie, Mozambique, Myanmar, Namibia, Népal, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Rwanda, Samoa, Seychelles, Tadjikistan, Turkménistan, Thaïlande, Vanuatu et Vietnam.

¹⁸ Voir le Mécanisme régional d'assistance humanitaire en cas de catastrophe du Système d'intégration de l'Amérique centrale, les Lignes directrices sur la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire entre pays andins, les Lignes directrices de l'Union européenne relatives à l'appui à la nation hôte, l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence, et la Procédure opérationnelle permanente de l'ASEAN pour les moyens régionaux en attente et la coordination des opérations de secours en cas de catastrophe et des interventions d'urgence menées conjointement. Voir également, Fédération internationale, [Fourth Progress Report on the Implementation of the Guidelines for Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance](#), p. 8, 9, 11 (2019) ; Fédération internationale, [Progrès accomplis dans la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe](#), p. 10 (octobre 2011).

Fédération internationale sait d'expérience que de nombreux États ne sont pas juridiquement préparés à recevoir une assistance internationale en cas de catastrophe qui dépasse leur capacité d'intervention. C'est pourquoi le dispositif de la résolution proposée comprend un paragraphe qui prie instamment les États de continuer de progresser dans ce domaine en prenant appui sur les Lignes directrices IDRL, en tant qu'outil utile (mais non contraignant).

Depuis la XXXIII^e Conférence internationale, les États manifestent un intérêt accru pour l'élaboration d'une nouvelle convention internationale ou d'un autre instrument fondé le [Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe](#) de la Commission du droit international. C'est ce qui ressort des discussions tenues récemment sous les auspices de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. La Fédération internationale a suivi avec attention les délibérations des États sur la question et, comme elle le souligne dans son [exposé de position](#), soutient fermement l'idée d'élaborer un traité fondé sur le projet d'articles. Elle note que les Lignes directrices IDRL ont influencé le contenu du projet d'articles. Compte tenu de ce qui précède, la résolution proposée salue le fait que les États poursuivent le dialogue sur le projet d'articles et envisagent que celui-ci serve de base à une nouvelle convention ou un autre instrument. La résolution relève à cet égard la pertinence des recommandations formulées par la Fédération internationale, y compris des Lignes directrices IDRL.

2) INCIDENCES EN TERMES DE RESSOURCES

La Fédération internationale et les Sociétés nationales devront dégager des ressources humaines et financières aux fins de la mise en œuvre de la résolution proposée. Elles sont déterminées à fournir ces ressources pendant la période de quatre ans précédant la XXXV^e Conférence internationale. La Fédération internationale prévoit, en particulier, de conserver son équipe de spécialistes du droit relatif aux catastrophes dans ses bureaux régionaux et sous-régionaux. Cette équipe dédiée sera disponible pour renforcer les capacités en matière de droit relatif aux catastrophes et fournir des conseils techniques lors des processus de réforme de la législation nationale. Les États participant à la Conférence internationale devront allouer des ressources spécifiques aux efforts visant la pleine réalisation du potentiel des lois à réduire la vulnérabilité humaine aux catastrophes. Ces ressources devraient prendre la forme de financements nationaux consacrés à l'examen et à l'actualisation des lois relatives aux catastrophes, et si possible, de financements pour la promotion de la réforme du droit relatif aux catastrophes et le renforcement des capacités dans d'autres pays. Des précisions sur les ressources nécessaires à l'appui des activités prévues au titre des programmes pour 2024-2025 sont données dans la [IFRC Disaster Law Partnership Proposal](#).

3) MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

La Fédération s'appuie sur des études étayées par des faits et le résultat des processus de suivi et d'évaluation pour orienter la programmation et la planification. Le suivi des projets est assuré de façon continue par les chefs de programmes dans les différentes régions, et comprend des contacts réguliers avec les Sociétés nationales et des visites occasionnelles sur le terrain. Il s'inscrit en outre dans le cadre du compte rendu systématique au regard des plans opérationnels de la Fédération internationale aux niveaux national, régional et mondial. La Fédération internationale informera les membres de la Conférence internationale des progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette résolution par le biais de ses plateformes de compte rendu mondiales et de son rapport annuel sur le droit relatif aux catastrophes. De plus, elle présentera un rapport intérimaire sur la résolution avant la XXXV^e Conférence internationale, en 2028.

4) CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La résolution proposée vise à perpétuer le rôle important de la Conférence internationale en tant qu'enceinte internationale essentielle de dialogue sur le renforcement de la législation, des réglementations et des politiques relatives aux catastrophes. Ce dialogue est indispensable dans un monde de plus en plus exposé aux aléas et compte tenu des conclusions de l'examen à mi-parcours du Cadre de Sendai. Comme indiqué plus haut, l'examen à mi-parcours constate que les progrès vers le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe se limitent essentiellement aux pays à revenu élevé, et qu'un grand nombre de pays relèvent qu'il est prioritaire d'aider à l'instauration de cadres juridiques.

La Fédération internationale prévoit que la résolution proposée favorisera une dynamique et une attention accrues à l'égard de l'importance de renforcer la préparation juridique aux catastrophes et situations d'urgence de toutes sortes. La résolution attirera l'attention de la communauté internationale sur les nouvelles Lignes directrices sur la gestion des catastrophes, un document d'orientation exhaustif, fruit de 20 ans de travaux de recherche et de recommandations de la Fédération internationale sur le droit relatif aux catastrophes. De même, elle mettra en évidence les domaines dans lesquels il est primordial de renforcer encore les instruments nationaux. Enfin, elle réaffirmera les mandats de la Fédération internationale et des Sociétés nationales dans ce domaine, les mettant ainsi à même de fournir l'assistance en matière de droit relatif aux catastrophes que les États jugent hautement prioritaire.