

Reaching Resilience



Manuel Resilience 2.0
pour les acteurs de l'aide et les décideurs

Reaching Resilience

Manuel Resilience 2.0 pour les acteurs de l'aide et les décideurs

dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe,
de l'adaptation au changement climatique et
de la réduction de la pauvreté

www.reachingresilience.org



Cette publication a été réalisée avec le soutien de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de CARE Hollande, du Groupe URD et de l'université de Wageningen, ne reflétant en aucune façon le point de vue de l'Union européenne.

Remerciements spéciaux à Annelies Heijmans, auteur principal de cet ouvrage.

Infographie | Luc Dinnissen (www.studioids.nl)

Sommaire

Introduction	5
Les enjeux	5
Le projet RESILIENCE	7
Comment utiliser ce manuel ?	8
 Comprendre la résilience	11
La convergence est-elle nécessaire?	12
Les défis de la convergence entre DRR, CCA et PR	14
Notre approche pour favoriser la résilience	18
 POINT CLÉ 1	
Explorer et analyser le paysage des risques des personnes	29
Pourquoi est-ce important?	29
Points d'action	30
Conseils	43
 POINT CLÉ 2	
Explorer le contexte des institutions et des gouvernances	45
Pourquoi est-ce important?	45
Points d'action	48
Conseils	61
 POINT CLÉ 3	
Analyse des champs de forces du pouvoir et relations entre parties prenantes	63
Pourquoi est-ce important ?	63
Points d'action	64
 POINT CLÉ 4	
Favoriser la résilience en s'engageant avec des parties prenantes qui partagent votre vision	81
Pourquoi est-ce important?	81
Points d'action	82
Conseils	95

POINT CLÉ 5

Négocier les différences entre acteurs en matière de calendriers, de valeurs et d'échelle

Pourquoi est-ce important?	97
Points d'action	99
Conseils	109

POINT CLÉ 6

Travailler à toutes les échelles : lier les interventions au niveau villageois à une approche écosystémique

Pourquoi est-ce important ?	111
Points d'action	113
Conseils	119

POINT CLÉ 7

Concevoir et promouvoir des interventions itératives et flexibles

Pourquoi est-ce important ?	121
Points d'action	123
Conseils	130

POINT CLÉ 8

Etre conscient des compromis

Pourquoi est-ce important?	133
Point d'action	134

Epilogue	135
----------	-----

Références	137
------------	-----

Acronymes	141
-----------	-----

Introduction

Les enjeux

Durant les dernières décennies, l'alarmante augmentation des catastrophes naturelles à la fois en termes de fréquence et d'impact a considérablement affecté les moyens d'existence des personnes vivant dans les pays en développement et dans les pays développés. Un nombre croissant de dangers liés au climat peut ainsi être observé : inondations, sécheresses et feux de forêts. Le changement climatique contribue très probablement à cette hausse de même que la vulnérabilité accrue des populations en raison, par exemple, de l'augmentation de la population, des droits fonciers non garantis, des prix alimentaires et du chômage. Durant les dernières années, un sentiment d'urgence a émergé au sein des plateformes et réseaux traitant de la réduction des risques de catastrophes naturelles, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction de la pauvreté¹ afin de faire converger ces trois domaines vers une gestion plus efficace des risques futurs².

Les organisations internationales non gouvernementales, les ministères et les acteurs locaux sont aujourd'hui de plus en plus convaincus que la convergence entre DRR, CCA et PR est importante, mais trouvent difficile sa mise en pratique. Il n'y a pourtant aucun doute sur le fait que cette convergence fonctionne. Des exemples existent comme dans la réponse mise en place en Indonésie contre les feux de forêt grâce à une meilleure gouvernance des tourbières et à l'organisation, dans le même temps, de la préparation aux catastrophes naturelles mais aussi au renforcement de l'espace socio-économique des populations, ou encore dans la Corne de l'Afrique,

¹ Respectivement désignés par la suite dans ce Manuel par leurs acronymes anglais (DRR, CCA et PR).

² Beaucoup de ce qui est dit dans ce Manuel concerne également la convergence des domaines de la gestion de conflits et du développement durable.

grâce à la convergence des interventions d'urgence et structurelles tout au long des cycles de sécheresse intensifiés par le changement climatique. Cependant, dans de nombreuses zones, une convergence réussie n'a pu être initiée ou rencontre des problèmes. Diverses tentatives ont été faites pour partager des expériences de convergence, les documenter et partager les « bonnes pratiques ». Toutefois, celles-ci sont difficiles à appliquer dans des contextes différents et n'aident pas suffisamment à lever les obstacles qui existent entre les trois domaines.

La 'Résilience' est un concept qui peut rassembler divers acteurs impliqués dans les trois domaines (DRR, CCA, PR) mais aussi offrir des opportunités de « travailler d'un silo à un autre » en partageant les différentes approches analytiques. La définition prédominante de la « résilience » est : « La capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société potentiellement exposés à des dangers à s'adapter en résistant ou en évoluant de manière à atteindre ou maintenir un niveau acceptable de fonctionnement et de structuration. Cette capacité est déterminée par le degré avec lequel le système social est capable de s'organiser lui-même pour augmenter sa capacité à apprendre des catastrophes passées en vue d'une meilleure protection future et afin d'améliorer les mesures de réduction des risques » (UNISDR, 2004: 6 volume II). Cette définition se concentre sur les « systèmes sociaux » et apparaît indépendante de toute valeur car c'est le « système » qui est valorisé, et non le bien-être d'un groupe social en particulier. Cette définition de la « résilience » encourage en effet une analyse indépendante de toute valeur en se concentrant sur les résultats et les caractéristiques de la résilience, plutôt que sur la reconnaissance des différences de pouvoir qui sont la cause de nombreuses vulnérabilités (Levine et al., 2012).

Bien que le concept de « résilience » ait du sens pour la plupart des parties prenantes confrontées aux catastrophes naturelles, trois principaux défis persistent en ce qui concerne la convergence entre DRR, CCA et PR:

- Les cadres conceptuels distincts utilisés par les DRR, CCA et PR, de même que les présupposés, valeurs et visions du monde qui les sous-tendent, créent de la confusion et une interaction ou une coopération inefficace.
- Le manque de convergence graduée des divers acteurs et les différents cadres des politiques institutionnelles créent un défi de gouvernance : comment avancer dans cette arène politique ?
- Le besoin impératif de lignes directrices et de supports pédagogiques pour permettre aux acteurs locaux d'analyser les risques à traiter, de définir les activités appropriées et de décider des formations à suivre.

Faire converger DRR, CCA et PR ne peut se faire selon une recette standardisée. Chaque contexte diffère, et les acteurs qui opèrent sur les terrains DRR, CCA et PR ont besoin de nouvelles lunettes pour voir les opportunités et contraintes de collaboration dans la situation qui leur est propre et aussi pour y répondre afin de maximiser les opportunités de planification et d'action convergentes. Accroître leurs capacités à le faire passe par du réseautage et du dialogue, ainsi que par le fait d'encourager les divers acteurs à réfléchir sur leur capacité de réponse et à l'améliorer grâce aux leçons apprises des processus réels et de la programmation mise en place dans d'autres zones. Favoriser la résilience implique donc de changer la manière dont on réalise la programmation plutôt que ce que l'on programme.

Le projet RESILIENCE

Le projet RESILIENCE est né de la conviction que le fait de lier réduction des risques de catastrophe, adaptation au changement climatique et réduction de la pauvreté dans le cadre de programmes humanitaires et de développement améliorerait considérablement les moyens d'existence des communautés locales confrontées à des catastrophes naturelles récurrentes. CARE Hollande, l'université de Wageningen et le Groupe URD, organisations qui ont chacune engrangé dans les trois domaines une solide expérience au fil d'années d'efforts et de recherche, se sont réunies et ont décidé d'explorer plus avant le sujet pour arriver à une approche permettant de traiter ces trois défis. Cela s'est traduit par une étude et des échanges de trois ans dans le cadre d'un projet soutenu financièrement par l'Union européenne (2009-12).

De manière à réfléchir sur la diversité des contextes et des acteurs qui travaillent sur la résilience, les partenaires du projet RESILIENCE ont mis en œuvre des études documentaires et une vaste recherche sur le terrain dans trois zones contrastées qui doivent faire face à différents types de dangers et ont des manières différentes de les traiter : une zone semi-aride affectée par la sécheresse dans le sud de l'Éthiopie, une plaine tropicale sujette aux inondations en Bolivie, et des tourbières sujettes aux feux de tourbe au Kalimantan (Indonésie). Dans chacune de ces zones, nous avons organisé des ateliers multi-parties prenantes pour comprendre le rôle joué par chacun – depuis les communautés jusqu'aux autorités gouvernementales et au secteur privé – dans le renforcement de la résilience. Nous nous sommes basés sur la vaste expérience du personnel local de CARE sur le terrain ainsi que sur les récits et points de vue des chefs de communautés, des organisations de la société civile, des repré-

sentants des gouvernements et du secteur privé intervenant dans les trois domaines (DRR, CCA et PR). En outre, un atelier multi-acteurs de l'Union européenne s'est tenu à Bruxelles où trente-quatre acteurs différents ont été réunis, comprenant des praticiens, des chercheurs, des décideurs et des bailleurs. Ensemble, ils ont identifié des lacunes, des contraintes, des opportunités et des pistes d'action pour renforcer la résilience des communautés locales.

Les expériences, points de vue et pistes d'actions proposées du niveau local jusqu'au niveau (inter)national ont été documentés et convertis en trois produits distincts : une série de films documentaires montrant les diverses approches en matière de risques des différents acteurs ainsi que leurs actions proposées en Bolivie, en Ethiopie et en Indonésie ; un jeu éducatif (serious game) qui lance un défi aux praticiens de l'aide (formaliser un document de projet victorieux dont le but est de favoriser la résilience en répondant à une série de questions liées aux huit éléments clés de notre approche de la résilience) ; et enfin ce Manuel de la Résilience 2.0 qui cherche à fournir aux praticiens de l'aide, aux décideurs et aux étudiants en DRR/CCA des éléments de compréhension sur ces sujets, des points clés, des outils de diagnostic et de planification, mais aussi à impliquer une action avec des acteurs multiples, combiner différents processus et enfin traiter des contraintes et des différences de pouvoir au moment de traduire la « résilience » dans les faits.

Comment utiliser ce manuel ?

Ce manuel est conçu pour encourager la réflexion, apporter des éclairages et des idées sur la manière dont il est possible de concevoir pas-à-pas des actions et des stratégies convergentes en vue de renforcer la résilience au niveau local. Il vise à soutenir les étudiants et les jeunes professionnels dans leur travail en lien avec les trois domaines (DRR, CCA, PR) et, dans un deuxième temps, à présenter ce sujet de la convergence aux décideurs impliqués dans ces domaines et à les aider à choisir une approche 2.0 de la résilience dans leur travail quotidien (présent ou futur).

Ce manuel offre des points d'action et des messages qui sont largement applicables mais leurs chances de réussir sont contextualisées : on ne trouve pas ici d'approche « standard ». Les lecteurs doivent aborder les points clés avec un esprit ouvert et être désireux d'expérimenter, de réfléchir et de se montrer créatif dans leur manière

d'appliquer les points clés au sein d'un contexte spécifique. Ils sont encouragés à rechercher activement des opportunités pour s'engager avec d'autres acteurs qu'habituellement. Les points clés permettent en outre aux praticiens, gestionnaires et décideurs de réfléchir sur les interactions qui ont cours durant les processus multi-acteurs au moment d'identifier, de mettre en forme et de mettre en œuvre les interventions qui tentent de faire converger les trois domaines.

Nous devons tout d'abord expliquer comment nous voyons la résilience et ses liens avec les trois domaines (DRR, CCA et PR). Notre approche est ainsi constituée de 8 étapes, chacune étant développée dans un chapitre spécifique. Les points clés se déclinent en points d'action ou en étapes qui peuvent être déterminés pour concevoir des interventions ou s'engager avec d'autres acteurs de disciplines ou secteurs différents ou qui adhèrent à des valeurs et des intérêts différents. Ces points d'action sont illustrés par des exemples et des expériences issus de différents contextes, ils interrogent de manière critique les politiques et pratiques en cours et suggèrent des alternatives plus en phase avec le vécu des parties prenantes locales. Enfin, ces points clés discutent également et réfléchissent de façon critique le rôle et les mérites de l'engagement et des processus de type multi-acteurs dans leur capacité à atteindre la convergence souhaitée et à surmonter les obstacles.

Il est important de souligner une nouvelle fois que les points clés ne représentent pas un modèle étape par étape ou une carte routière indiquant d'où partir et où se rendre en suivant un itinéraire précis. En réalité, les points clés ne suivent pas un processus linéaire mais fonctionnent de façon simultanée. Par exemple, les points clés 1 et 6 sont étroitement liés au point de se redoubler parfois. Les points clés présentent plutôt une série de sujets à prendre en compte, observer, discuter et réfléchir durant le processus d'engagement avec d'autres acteurs et ce, afin de donner forme et de mettre en œuvre des interventions visant à aider les communautés résilientes.

Comprendre la résilience

Actualité des réflexions, défis opérationnels et leçons apprises

Le projet RESILIENCE a été initié afin d'explorer l'idée du potentiel de synergies entre les concepts de DRR, CCA et PR mais aussi afin d'analyser les failles institutionnelles qui gênent ces synergies et enfin, d'identifier les domaines propices au développement de politiques. D'après nos expériences, la synergie est loin d'être évidente : les opportunités et les risques sont multiples et si le concept même de convergence entre les trois domaines (CCA, DRR et PR) semble intéressant, il existe aussi des inconvénients. Quand le projet RESILIENCE a débuté en 2009, l'idée de faire converger ces trois domaines était novatrice, et aujourd'hui encore elle ne fait pas partie de la pensée dominante. Le concept de résilience a toutefois progressivement gagné une reconnaissance au niveau des politiques et un consensus général existe à présent sur le besoin de comprendre la signification du terme mais aussi sur la manière dont les trois domaines interagissent afin de favoriser la résilience. Les trois études de terrain en Bolivie, Ethiopie et Indonésie ainsi que les séries d'ateliers qui ont eu lieu dans ces pays et à Bruxelles ont fait émerger des leçons sur ce qui a fonctionné ou non dans la convergence des trois domaines. Cette partie est basée sur plusieurs compte-rendus d'ateliers, entretiens et études réalisés durant le projet³.

3 Voir Warner, J. et Grünewald F. (2012). *Resilience, the new donor-driven buzz word or critical strategic concept?* (disponible sur : www.urd.org/IMG/pdf/ArticleResilience_EN.pdf)
Bilo, N. (2011). *Integration DRR, CCA and PR – entretiens avec des chercheurs, des praticiens et des rédacteurs de politiques des trois domaines au sujet de la résilience*. Rapport interne.
Groupe URD, CARE, Netherlands et WUR (2011). *The Road to Resilience: Converging Actors, Integrating Approaches*. Workshop Report, Brussels, November 24, 2011.

La convergence est-elle nécessaire?

Alors que les communautés locales adoptent souvent une perspective holistique, au niveau des politiques, les trois champs du DRR, du CCA et du PR se sont développés comme trois domaines d'action distincts. Ils sont ainsi souvent cloisonnés et séparés au sein des institutions et des disciplines professionnelles mais aussi entre elles. Les organisations elles-mêmes sont explicitement structurées selon ces catégories afin d'accéder aux financements et d'organiser leurs systèmes de comptabilité.

Ce n'est d'ailleurs pas seulement le cas des organisations européennes et nationales mais aussi des ONG et des grandes entreprises. Par conséquent, le cloisonnement des financements, des formations et de la recherche peut facilement inciter les chargés de projet à regarder vers le haut pour faire plaisir aux financeurs plutôt qu'à regarder vers le bas pour optimiser les liens avec les réalités du terrain. Bien sûr, les personnes qui travaillent dans lesdites « bureaucraties » n'ignorent pas ces problèmes de ségrégation. Celles-ci ont d'ailleurs besoin d'être de plus en plus résilientes : les bailleurs et les ONG devront en effet s'adapter à un climat politique qui évolue, étant eux aussi confrontés à des coupes budgétaires ainsi qu'à une baisse du soutien financier et populaire en faveur de l'aide.

Un changement de paradigme semble donc vital car dans la pratique, la réalité du terrain est bien plus convergente et holistique. Les populations locales sont en effet exposées à une large gamme de risques en matière de catastrophes naturelles mais aussi à des risques résultant des maladies, du chômage, des droits fonciers non garantis ou de la violence. Au niveau opérationnel, respecter la séparation des domaines peut mener à des interventions contreproductives et à une duplication des efforts. Pour les communautés locales, cela peut être déroutant de vivre dans des environnements à risques multiples et de s'engager avec différentes organisations travaillant chacune séparément et sans coordination réelle en matière de DRR, CCA ou PR. En outre, la séparation de ces sujets masque la nature interreliée des trois domaines : alors que le changement climatique est de plus en plus un fait incontesté, le niveau de causalité entre l'augmentation des catastrophes naturelles, la vulnérabilité croissante de nombreux agro-écosystèmes, l'affaiblissement de la résilience de nombreux contextes urbains et la pauvreté est vu par beaucoup comme une hypothèse crédible même s'il manque à d'autres des preuves pour soutenir cette idée. De plus, cette division peut sembler artificielle quand on en vient aux

réponses. Un projet tel que la construction d'une citerne ou d'un bassin d'eau peut être financé par l'une des trois entrées – comme adaptation au changement climatique (stockage pour une future pénurie), comme réduction des risques de catastrophes naturelles (pour contrer les effets de la sécheresse) et comme réduction de la pauvreté (pour la production agricole irriguée via citerne). Cet exemple illustre la flexibilité discursive de ces trois catégories : il n'existe pas de distinction nette entre risque, choc, vulnérabilité et réponse parce que, dans le monde réel, elles peuvent être une seule et même chose (Levine et al., 2012).

De plus en plus d'ouvrages (par exemple, Van Aalst 2006, O'Brien et al. 2004, Gero et al. 2011) commencent à traiter la convergence entre adaptation au climat et réduction des risques de catastrophes naturelles aux niveaux politiques et/ou opérationnels : les CCA et DRR communautaires ou encore les DRR appliqués au climat (climate-smart). Une autre tendance de la littérature du secteur consiste à lier urgence et réhabilitation en réponse aux catastrophes naturelles avec le développement ainsi que la réponse au changement climatique avec le développement. Comme nous l'ont dit des praticiens des trois domaines (DRR, CCA et PR) interrogés entre novembre 2011 et février 2012 : « Ce n'est pas suffisant de fournir des prévisions météorologiques et de construire des abris anticycloniques. Nous devons aussi tenir compte des moyens d'existence. » D'après nos expériences sur le terrain dans le cadre du projet RESILIENCE, nous plaidons en faveur d'une séparation plus radicale de ces domaines. La littérature mentionnée ci-dessus part implicitement du principe que les populations locales reconnaissent ou doivent reconnaître le changement climatique et les catastrophes naturelles comme les acteurs de l'aide le font ou comme ces derniers aimeraient qu'ils le fassent. Or, nous avons rencontré une « sensibilisation au climat » en Ethiopie mais pas en Indonésie, et en Bolivie les populations n'ont pas toujours vécu les inondations comme des « catastrophes naturelles » mais plutôt comme quelque chose qui fait partie de la vie normale, en particulier là elles sont très fréquentes.

Par conséquent, il est possible que les interventions planifiées ne trouvent pas nécessairement écho dans les approches des risques qu'ont les bénéficiaires visés. Une focalisation sur le niveau local, comprenant des échanges avec diverses parties prenantes et mettant les populations au centre, nous a aussi amenés à questionner ces catégories tenues pour acquises. En effet, alors que les praticiens et les bailleurs de l'aide ont l'habitude de coller des étiquettes telles que « vulnérabilité », « catastrophe naturelle », « changement climatique » ou « résilience », ces mêmes notions

peuvent avoir peu de signification au niveau local. Les études terrain nous ont permis d'observer que le « risque » pouvait être un concept central permettant de lier ces trois domaines quand il s'agit de comprendre le « paysage du risque » plus large que se font les populations locales. Comprendre le « risque » signifie en réalité comprendre les liens entre l'apparition des catastrophes naturelles, les types de variations climatiques dues au changement climatique et les efforts de développement inaboutis qui augmentent la vulnérabilité des personnes face aux catastrophes naturelles (voir schéma 1).

Les défis de la convergence entre DRR, CCA et PR

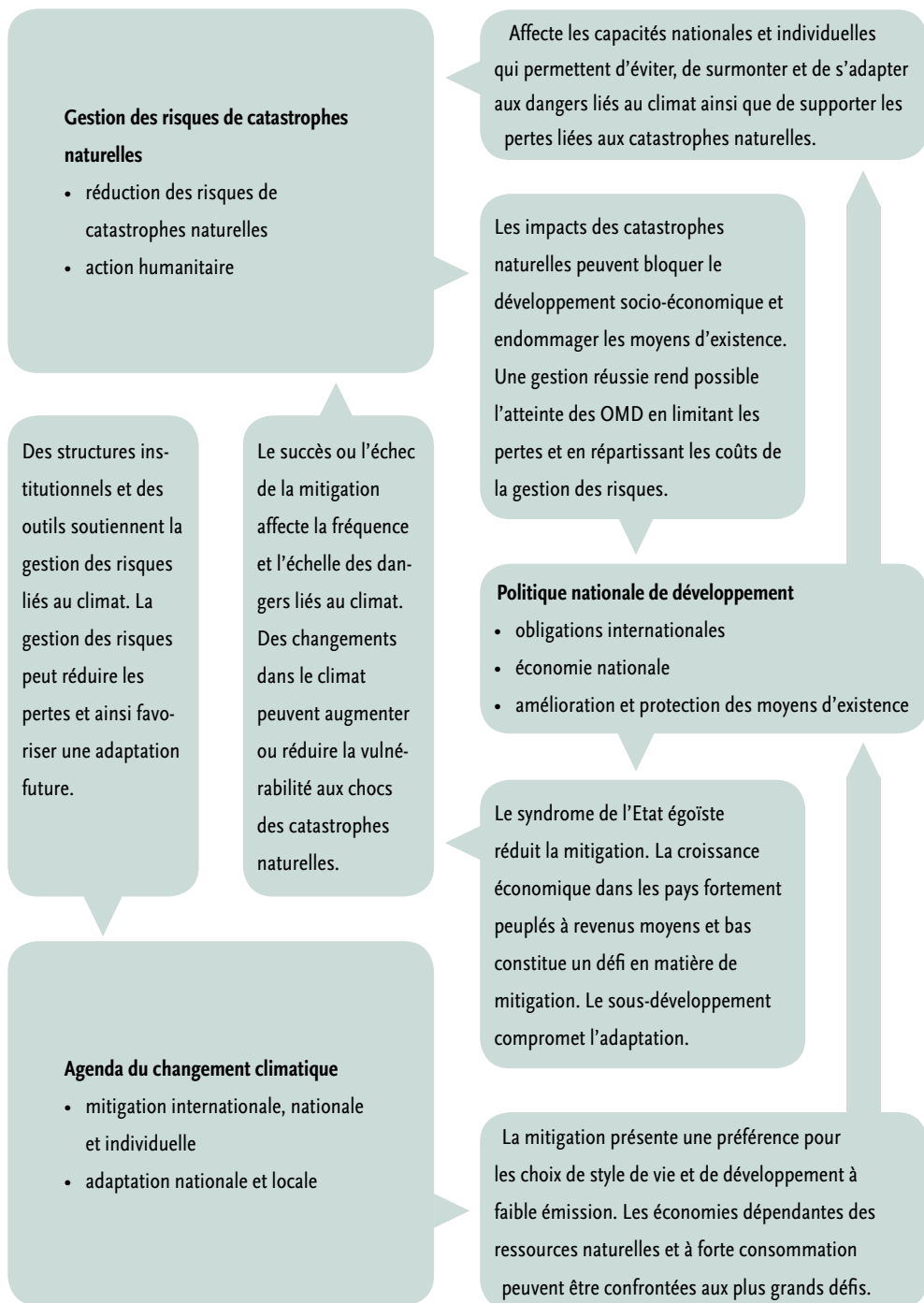
La convergence semble intuitivement pertinente parce que toute approche sectorielle crée de l'inefficacité et des conflits. Alors que les experts en catastrophes naturelles se concentrent sur les événements présents et se demandent pourquoi les catastrophes naturelles se produisent en se référant aux processus sociaux qui précèdent la catastrophe, les spécialistes du climat regardent sur le long terme et à une échelle plus large (systémique) ; la réduction de la pauvreté ayant elle aussi un objectif à long terme qui se concentre sur le niveau communautaire. Ces différences de calendrier et d'échelle freinent indéniablement la convergence. De plus, au niveau des villages, les personnes doivent affronter beaucoup plus de risques que simplement ceux liés aux catastrophes naturelles et à la variabilité du climat : le chômage, les faiblesses des systèmes de gouvernance, les maladies, les conflits et les délits, sans parler des dangers du quotidien comme la circulation.

Les entretiens réalisés en 2012 par Nienke Bilo avec des praticiens internationaux de diverses organisations de l'aide, humanitaires ou liés au changement climatique, ont fait ressortir deux préoccupations clés liées à la question de la convergence :

Un risque de dilution, créant par conséquent une impression de flou.

La convergence des trois domaines fait courir le risque de négliger la spécificité de chaque domaine. Mettre en avant certaines relations signifie de surcroît en mettre d'autres à l'arrière-plan, potentiellement des sujets essentiels comme la durabilité environnementale, en se concentrant exclusivement sur les points communs et en laissant de côté ce qui est propre à chaque domaine. Une approche écosystémique peut servir de base à une adaptation au changement climatique, à la réduction des risques de catastrophes naturelles et à la réduction de pauvreté. Enfin, il a été indiqué que les domaines identifiés pour la convergence sont eux-mêmes partiels : l'adaptation cache

Schéma 1: Changement climatique, réduction des risques de catastrophes naturelles et liens avec le développement (Schipper et Pelling, 2006)



la mitigation, la convergence climat-dangers exclut les événements non climatiques comme les tremblements de terre et les éruptions volcaniques alors que la réduction de la pauvreté reste essentielle dans les zones qui font face à un changement climatique ne relevant pas de la catastrophe naturelle.

Les personnes interrogées ont de plus souligné les difficultés de mise en œuvre de la convergence. Les procédures et les systèmes des bailleurs, les préoccupations des spécialistes de chaque secteur, le quotidien des ONG et même les paradigmes scientifiques freinent plus souvent la transversalité qu'ils ne la facilitent. La convergence part du principe que les différents objectifs peuvent être englobés sous l'étiquette de « résilience » qui, dans le même temps, peut être maximisée alors qu'en réalité, il y aura toujours des compromis et, qu'au mieux, seul un équilibre pragmatique pourra être trouvé.

Par conséquent, nous proposons une approche simplifiée (ou 2.0) de la résilience présentant des buts plus accessibles, ce qui signifie une approche simplifiée de la convergence (Butterworth et al., 2010). Celle-ci n'essaie pas d'atteindre l'inatteignable, c'est-à-dire la convergence pleine et entière, mais accepte des modalités partielles là où les synergies sont évidentes. Cela implique de « franchir les murs » des départements des organisations et des ONG de l'aide, sans nécessairement forcer chaque personne à travailler de la même façon holistique. Pour le dire autrement, des traducteurs sont demandés entre les différents dialectes d'une langue de projet, mais aussi entre les échelles de temps et d'espaces, sans que tous éprouvent le besoin de parler la même langue tout le temps. Une convergence et une interaction partielles peuvent être le meilleur résultat accessible. Dans ce contexte, des soi-disant « franchisseurs de frontière » sont nécessaires, c'est-à-dire des personnes avec des états d'esprit novateurs, positionnés à des niveaux intermédiaires et à la périphérie de leur département, c'est-à-dire susceptibles d'avoir des interactions régulières avec leurs homologues au sein d'autres départements et dans la société. Ces passeurs doivent développer leurs facultés à ressentir ce qui se passe à l'extérieur, détecter les opportunités conjointes et anticiper les obstacles dans la coopération. Toutefois, ces personnes encourent le risque de voir leur mandat trop étendu et de perdre leur spécificité si elles s'aventurent trop loin de leur « zone de confort ».

Cuisine thaïlandaise ou chinoise ?

Accepter les différences de calendrier, d'échelle et de langue n'est pas une mauvaise chose. Bien que cela puisse avoir l'air contradictoire, la convergence peut très bien

fonctionner via un cloisonnement (Warner, 2011), c'est-à-dire en soulignant plutôt qu'en diluant les éléments constitutifs de l'ensemble. Il peut ainsi être préférable de voir la convergence comme un plat thaï dans lequel les principaux goûts (doux, aigre, amer et salé) ne sont pas mis ensemble dans une marmite pour produire un goût générique mais peuvent encore être distingués, ne perdant pas leur identité et leurs forces dans le mélange et pouvant donner un résultat global très savoureux. Cela par opposition à un processus qui ressemblerait plutôt à une cuisine chinoise (de type bon marché à emporter) dans laquelle les saveurs initialement distinctes sont toutes fondues en une seule, sans que le consommateur soit capable de discerner les ingrédients après coup.

Si l'on choisit la « cuisine Thaï » qui fait penser à l'idée déjà mentionnée de résilience simplifiée, la convergence des trois domaines ne signifie pas qu'on les fusionne en un seul concept commun et qu'on oublie DRR, CCA et PR, mais que ces concepts auront toujours du sens et que chacun gardera ses spécificités. Par conséquent, nous parlerons plutôt de décroisonnement des trois domaines : projets, programmes et politiques ne devraient pas traiter seulement d'un sujet ou d'un autre mais chaque sujet devrait être présenté clairement et être articulé avec les autres. Le 'Climate Smart DRR'⁴ constitue à ce titre un bon exemple de décroisonnement : il signifie que le paysage des risques des populations (comprenant à la fois les risques présents et futurs) prend en compte les risques environnementaux, socio-économiques et sanitaires, est basé sur un diagnostic des risques et prévoit que des mesures sont prises pour préparer et traverser les nouvelles situations après l'apparition des dangers mais aussi pour s'en relever et s'y adapter. Cela implique que DRR et CCA deviennent de vrais composants des stratégies liées aux moyens d'existence et qu'ils sont intégrés dans les plans et les projets de développement. Le décroisonnement signifie enfin une meilleure articulation des trois domaines, l'utilisation d'une langue commune ainsi que le partage d'expériences et de connaissances de manière à apprendre des autres, coopérer et négocier pour favoriser la résilience des communautés.

En outre, le décroisonnement permet une plus grande flexibilité dans l'utilisation des concepts. De fait, pour des besoins de communication, nous devons adapter notre vocabulaire aux différents niveaux d'opération. Parler de stratégies CCA au niveau des foyers n'a pas toujours de sens alors que les moyens d'existence et les risques ne trouvent pas forcément écho au niveau des réalités locales. Au contraire, il est

4 Voir l'approche 'Climate Smart Disaster Risk Management' (CSDRM) Approach, développée par Strengthening Climate Resilience (SCR) sur le site www.csdrm.org.

difficile de parler des moyens d'existence au niveau national parce qu'ils dépendent beaucoup du contexte alors que les stratégies CCA peuvent être adoptées au niveau national et même international. Séparer les concepts aide parfois à être compris à différents niveaux : même si, dans l'action, les domaines doivent viser à une meilleure convergence, il est important d'utiliser chaque concept de façon séparée pour des questions de communication et de clarification.

Notre approche pour favoriser la résilience

Les participants de l'atelier de Bruxelles (novembre 2011) et les personnes interrogées dans le cadre du projet ont exprimé leurs inquiétudes quant à la possibilité que la résilience devienne un mot cliché à la mode derrière lequel des politiques et des programmes flous pourraient être mis en œuvre. Alors que le concept est omniprésent dans les politiques, il fut étonnamment difficile à traduire dans d'autres langues lors de nos ateliers régionaux. La « résilience » se retrouve alors définie de façon encore plus large pour intégrer d'autres disciplines et secteurs à un point tel qu'elle court le danger d'être un concept « fourre-tout ». Il nous faut ainsi éviter qu'il devienne vague et illimité.

Il y eut également un consensus sur le fait que la « résilience » peut et devrait être mise en œuvre différemment en fonction du contexte dans lequel elle est appliquée : une communauté résiliente est une communauté capable de se préparer, de s'adapter et de traverser les chocs sans réduire ses actifs de base. Toutefois, ce qui fait que les communautés sont résilientes diffère d'un endroit à un autre, « depuis les Esquimaux jusqu'aux populations amazoniennes »⁵. La résilience en Indonésie est différente de la résilience en Ethiopie de même que le foyer d'un berger résilient est différent d'une communauté de pêcheurs résilients. D'après une compréhension commune du concept de résilience, sa signification doit être redéfinie pour chaque communauté au niveau local et traduite dans des stratégies, des actions et des indicateurs concrets et spécifiques pour chaque communauté.

Les trois analyses pays, les retours et témoignages collectés au fil des diverses études de cas mais aussi les revues documentaires⁶ ont permis d'identifier huit éléments

5 Métaphore provenant des groupes de travail rapportée par Brian Ingle (Plan UK) lors de la discussion plénière.

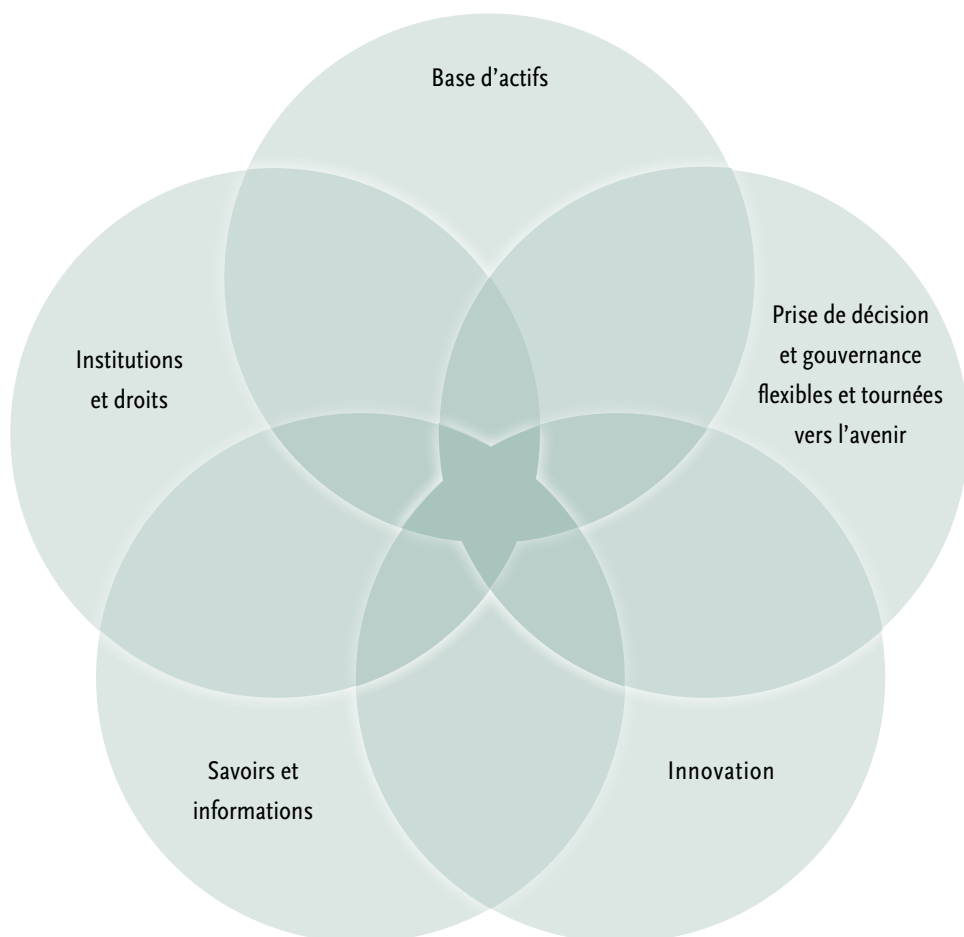
6 Nous souhaitons signaler ici trois ouvrages en particulier : John Twigg's 'Characteristics of a Disaster-resilient Community', 2009; SCR's Discussion Paper No.1, 'The Resilience Renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters', 2010 et ACCRA's Local Adaptive Capacity Framework, 2012.

clés qui, mis ensemble, constituent une approche favorisant la résilience. Ces huit éléments clés ne décrivent pas seulement quoi faire, mais plutôt comment faire les choses différemment. Cet apport s'ajoute donc aux « cadres de la résilience » déjà existants en ce qu'il se concentre sur le processus de renforcement de la résilience et sur les questions de relations de pouvoir au sein des différents acteurs DRR, CCA et PR qui sont à la base de nombreuses vulnérabilités mais aussi en ce qu'il se concentre sur la vie réelle des populations plutôt que sur le système.

Le « cadre de la résilience » proposé par John Twigg (2009) décompose le concept en de multiples caractéristiques et indicateurs pour décrire, d'une part, une situation idéale de communautés résilientes et, d'autre part, l'environnement favorable. Il se base sur les cinq actions prioritaires formulées par le Cadre d'Action de Hyogo (2005) et est orienté sur les résultats. La question reste de savoir comment atteindre une telle situation idéale dans un contexte particulier. Un second cadre de résilience a été développé par Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA) sous le nom de Adaptive Capacity Framework (ou « cadre de la capacité d'adaptation »). Ce cadre se concentre sur cinq dimensions qu'il considère comme constitutives de la capacité d'adaptation (résilience) d'un système dans un contexte particulier : les actifs des populations, les institutions et les lois, l'innovation, les flux de savoirs et enfin la prise de décision et la gouvernance flexibles et tournés vers l'avenir (schéma 1). Ce cadre s'attache à regarder la capacité d'adaptation et la résilience des populations sous différents angles. L'approche focalisée sur les « dimensions » ou les « éléments de renforcement » de la résilience cache l'interconnexion qui existe entre ces dimensions, laquelle nécessite d'être analysée de manière à comprendre comment renforcer la résilience et réduire la vulnérabilité. Par exemple, l'accès aux actifs est régulé au moyen d'institutions qui déterminent les bénéficiaires des règles, des réglementations, des normes mais aussi qui décide ou non.

Nos expériences auprès de nombreux acteurs en Indonésie, en Ethiopie et à Bruxelles se sont particulièrement concentrées sur les interactions, la coopération et les « déconnexions » au sein des organisations et des secteurs, mais aussi entre les organisations de l'aide, entre les communautés voisines et enfin entre les niveaux supérieurs et inférieurs des gouvernements. Le fonctionnement des institutions qui relient différents savoirs et systèmes d'information, mais aussi la coopération et la coordination entre différents acteurs se sont avérés très faibles et un souhait pour de meilleures interactions a clairement émergé. Pourtant, la coopération et la coordination ne peuvent être planifiées à l'avance, elles sont le résultat visible de

Schéma 2: Le Cadre d'ACCRA pour réfléchir à la capacité d'adaptation locale.



multiples interactions, de luttes, de débats et de négociations entre les différents acteurs à de multiples niveaux. Cela explique notre point clé spécifiquement consacré à la flexibilité et à la planification itérative par scénario. Toutefois, les points clés de ce Manuel abordent comment atteindre les caractéristiques d'une communauté résiliente (Twigg, 2009), comment analyser et travailler avec les cinq dimensions identifiées par ACCRA comme favorables aux capacités d'adaptation locale et comment faciliter l'interaction et l'engagement qui peuvent être propices à une meilleure coopération et à la création d'une volonté politique.

Les opportunités opérationnelles mentionnées dans les entretiens des trois pays s'attardent sur le concept transsectoriel de risque que nous prenons comme point de départ. Les diagnostics des risques et la gestion des risques tendent cependant à adopter une approche technocratique qui se focalise sur les catastrophes naturelles et les solutions en infrastructure physique sans porter l'attention nécessaire sur le vécu subjectif des personnes et l'expérience des acteurs locaux. Intégrer les diagnostics des risques basés sur le vécu des personnes dans les interventions de développement, y compris leurs suivis et évaluations, donne une image globale qui peut être appelée le « paysage des risques » face auquel se trouvent les populations. Le domaine de la réduction des risques de catastrophes a traditionnellement regardé vers le passé pour savoir comment ne pas le reproduire alors que celui de l'adaptation au changement climatique regarde les effets du changement climatique dans le futur et la manière de les prévenir. Or, ces échelles de temps ne se retrouvent pas nécessairement dans le cadre cognitif des populations ou chez les bailleurs. Elargir l'horizon temporel et travailler à toutes les échelles semble être d'une grande importance. Bien que de nombreuses informations soient incertaines et que les résultats des actions soient imprévisibles, la planification par scénarios et les interventions phase par phase augmenteront probablement la flexibilité, la pertinence et l'adéquation des programmes et des interventions en faveur de la résilience. Cela implique de faire avec ces incertitudes, ce que non seulement les populations mais aussi le personnel opérationnel et en particulier les bailleurs, qui exigent de la prévisibilité et de la redevabilité, ne sont pas toujours habitués à faire.

Notre approche de la résilience comprend huit points clés pour l'analyse et l'action qui visent à renforcer la résilience. Elle sera détaillée dans les chapitres suivants de ce Manuel (schéma 3). Ces points clés ne suivent pas un ordre particulier, sauf le point clé 1 qui constitue la base même de l'approche 2.0 de la résilience : le large « paysage des risques » des populations.

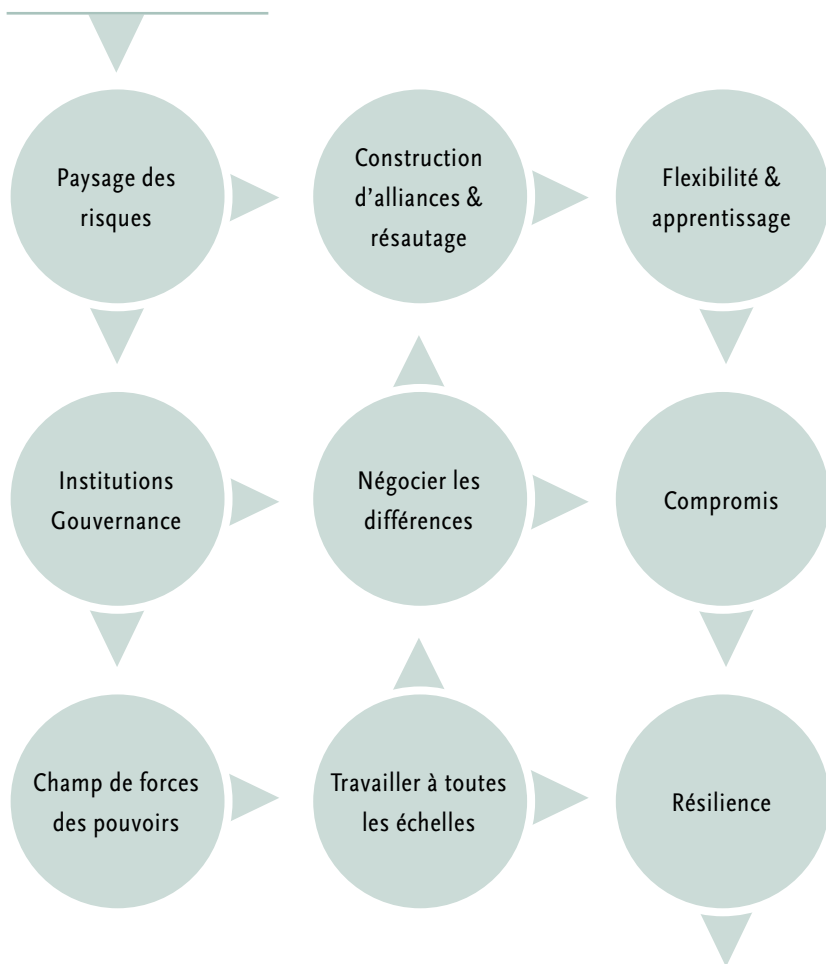
POINT CLÉ 1

Explorer et analyser le paysage des risques des personnes

Pour assurer que les interventions seront pertinentes, adaptées et perçues comme une priorité par les populations, il est important d'explorer et d'analyser le paysage des risques des populations. Le « paysage des risques » renvoie à la large gamme de risques auxquels les populations sont exposées, comme les risques de catastrophes naturelles, mais aussi les risques qui résultent des maladies, de la famine, du chômage, des droits fonciers non garantis ou de la violence. Les populations

Schéma 3 : L'approche 2.0 de la résilience : les points clés pour l'analyse et l'action en vue de renforcer la résilience au niveau communautaire.

- Risques de catastrophes naturelles
- Changement climatique
- Pauvreté



- Réduction des risques de catastrophes naturelles
- Adaptation au changement
- Réduction de la pauvreté climatiquePoverty Reduction

locales ont insisté pour ne pas seulement identifier les dangers immédiats mais aussi pour comprendre pourquoi elles sont exposées à ces risques, en se référant aux facteurs de risques sous-jacents, et comment elles surmontent ces risques et survivent aux crises. Ainsi, quand notre attention se limite à l'apparition de catastrophes naturelles, nous courons le risque d'être aveuglé devant des préoccupations de communautés plus urgentes qui rendent les interventions non pertinentes et génèrent un gaspillage en ressources et en énergie.

Une autre raison importante pour explorer le paysage des risques des populations consiste à comprendre les différentes approches des risques - entre communautés et en leur sein - qui pourraient créer des tensions entre les groupes de personnes. Une compréhension profonde de toutes les différentes perceptions mais aussi des liens sociaux et politiques qui y sont associés donne l'opportunité de jouer un rôle dans le dialogue et la négociation entre différents groupes sociaux et communautés.

POINT CLÉ 2

Explorer les institutions et le contexte de gouvernance

Au niveau (inter)national, les institutions, les politiques, les plans et les financements sont souvent déconnectés des réalités locales et en général focalisés sur des sujets uniques. Ces « déconnexions » limitent la coopération entre acteurs étatiques et non étatiques de même qu'elles gênent les politiques, les actions et les interventions « convergentes » qui sont nécessaires pour le renforcement de la résilience. Par « gouvernance », nous entendons ici la diversité des institutions, des acteurs, des relations et des structures institutionnelles, ainsi que les processus interactifs où les autorités locales (légitimes ou contestées), les organisations privées ou les associations exercent leurs pouvoirs et/ou leurs droits à atteindre des résultats favorables pour eux-mêmes en premier lieu. Il est important de comprendre ces divers processus interactifs de gouvernance avant de concevoir une action adaptée : des questions telles que « Pourquoi y a-t-il du retard ou de la réticence à travailler à toutes les échelles et tous les niveaux ? » et « Quels sont les résultats de ces processus pour les communautés locales ? » fournissent des clés pour mettre en place des stratégies d'action future visant à renforcer la résilience.

POINT CLÉ 3

Explorer le champ de force du pouvoir et les interrelations entre parties prenantes

Une solide analyse des intérêts, des valeurs, de la position, de la redevabilité et des

capacités des parties prenantes ainsi qu'une compréhension des espaces politiques propices à l'interaction entre parties prenantes augmenteront les chances de concevoir des stratégies et des programmes qui traitent de façon efficace les déconnexions et les barrières, et tirent partie des occasions offertes de promouvoir la coopération pour renforcer la résilience. Ce point clé reprend les étapes précédentes et détaille la nature des relations entre les parties prenantes et les éléments les plus importants des acteurs qui dessinent les caractéristiques de l'arène politique. L'analyse des relations de pouvoir et des positions complètera la compréhension existante par une analyse approfondie des causes de la pauvreté, de la vulnérabilité des personnes face aux risques de catastrophes naturelles et aux injustices sociales liées aux différences de pouvoir et à la mauvaise gouvernance (CARE, 2012).

POINT CLÉ 4

Favoriser la résilience en s'engageant avec des parties prenantes qui partagent votre vision

Les communautés ne peuvent pas résoudre seules tous leurs problèmes de risques et les autorités villageoises n'opèrent pas au niveau administratif adéquat pour traiter les facteurs de risques sous-jacents. Par conséquent, les populations locales doivent s'engager avec le contexte institutionnel plus large. Des liens horizontaux avec d'autres organisations communautaires sont utiles pour l'alerte précoce, le partage de la charge de travail liée au lobbying, la description des préoccupations communes et l'acquisition d'une plus grande légitimité en tant que représentants locaux, mais aussi pour le règlement des litiges et la réduction des tensions entre villages. Les connections verticales avec les autorités et les détenteurs de pouvoir permettent aux voix locales d'être entendues aux niveaux du district, de la province et du pays mais aussi d'accéder aux ressources financières de niveau national en matière de réduction des risques de catastrophes. L'expérience montre que les populations locales ne doivent pas attendre le gouvernement pour créer un environnement favorable, mais doivent activement intégrer ou créer des espaces politiques pour négocier des mesures liées à la sécurité et à la mitigation.

Pour les organisations qui interviennent en appui, il est important de tisser des liens avec des parties prenantes qui partagent leur vision afin de coordonner un soutien spécifique, de mutualiser les ressources et de mobiliser les « organisations efficaces ». Le terme « organisation efficace » renvoie à la reconnaissance de l'action sociale qui crée une différence par rapport à l'ordre pré-existant des choses ou au cours des événements. Une organisation efficace requiert des capacités d'organisa-

tion et de mobilisation ; elle s'appuie également sur l'émergence d'un réseau d'acteurs qui s'impliquent partiellement dans le projet d'une autre personne ou d'autres acteurs. En adoptant un point de vue local, on regarde vers le haut et sur le côté pour trouver une plus large marge de manœuvre dans le contexte institutionnel où les parties prenantes interagissent avec différentes sortes de connaissances et de pouvoirs (voir point clé 3).

POINT CLÉ 5

Négocier les différences entre acteurs en matière de calendriers, de valeurs et d'échelle

Ce point clé donne des pistes et des indications sur la manière dont les communautés en danger et les praticiens de l'aide peuvent s'engager dans l'arène politique et interagir avec des parties prenantes présentant des calendriers, des valeurs et des intérêts différents ou mêmes opposés. Les exemples tirés d'Éthiopie, d'Indonésie et de Bolivie montrent de façon convaincante les points de vue conflictuels et les interventions inefficaces qui cherchent à réduire les risques plutôt qu'à créer du consensus et de la coopération. Ces perceptions différentes ne sont pas culturelles ou accidentelles mais inhérentes à la position sociale des parties prenantes alors que les solutions des populations sont liées au contexte institutionnel local. L'objectif de l'engagement et de l'interaction des populations avec d'autres parties prenantes est de repenser les institutions et les relations avec les autorités de manière à ce qu'elles ne puissent plus éluder leurs responsabilités quant à la création d'un environnement sûr.

Ce point clé aborde les différentes approches de la négociation en partant du principe que les populations locales disposent d'organisations même si leur marge de manœuvre est limitée. En outre, les interventions dans les trois domaines (DRR, CCA et PR) sont regardées comme des processus négociés, et pas seulement comme l'exécution d'un plan d'action préétabli avec des résultats attendus. Via la négociation, le dialogue et des approches parfois conflictuelles, les populations locales – avec le soutien d'organisations de la société civile – peuvent accroître leurs opportunités de réduire leurs vulnérabilités en recherchant activement des liens avec des acteurs puissants comme une façon d'acquérir une voix politique, d'accéder à des ressources politiques et des postes, mais aussi d'user de leur pouvoir pour obtenir sécurité et protection depuis le niveau local jusqu'au niveau national. Favoriser la résilience signifie repenser et transformer les relations et les institutions de telle manière que les acteurs pertinents endossent leurs rôles et responsabilités avant, durant et après les catastrophes naturelles (dues au climat) dans un environnement toujours chan-

geant. Favoriser la résilience implique de changer comment nous nous engageons avec les autres acteurs plutôt que ce que nous programmons.

POINT CLÉ 6

Travailler à toutes les échelles : lier les interventions au niveau villageois à une approche écosystémique

Ce point clé souligne en premier lieu les dimensions spatiales de l'adaptation au changement climatique, de la réduction des risques de catastrophes naturelles et de la réduction de la pauvreté. Quand des inondations se produisent en aval et le long des côtes, il est stratégiquement sage d'impliquer les communautés et les acteurs en amont dans les endroits où l'environnement est dégradé mais aussi d'établir des liens grâce à l'intervention afin de traiter les facteurs de risques sous-jacents. Par ailleurs, certaines stratégies de survie ont aussi des dimensions spatiales à la manière des bergers du sud de l'Éthiopie qui déplacent leur bétail vers des zones moins touchées lorsqu'il est affecté par la sécheresse. Enfin, les décisions liées aux personnes, à leurs interactions et à l'espace impliquent les politiques et, par conséquent, ce point clé souligne également la dimension politique de la gestion de la planification spatiale, de l'occupation des terres et de la gestion des ressources de l'environnement.

POINT CLÉ 7

Concevoir et promouvoir des interventions itératives et flexibles

Le changement climatique donne lieu à des conditions météorologiques instables et à des niveaux d'incertitude accrus pour les populations locales. Les façons traditionnelles et actuelles de traiter ces risques climatiques échouent, notamment à cause des pressions sociales, économiques et politiques au sein de la société. Le monde qui nous entoure est caractérisé par sa nature imprévisible, composé de systèmes interconnectés et interdépendants en mouvement présentant des résultats incertains. Le changement y est normal. Pour les décideurs et les praticiens de l'aide, accepter l'incertitude et le caractère imprévisible comme une réalité quotidienne constitue un défi qui exige de la réflexion et une planification capable de s'adapter. Cela implique de reconnaître les intérêts des populations et les contraintes calendaires comme le point de départ plutôt que le fait de mettre en œuvre des projets préétablis. Les interventions seront conçues étape par étape et seront basées sur une connaissance minimale du présent tout en acceptant le caractère incertain du futur. Grâce à des allers-retours réguliers entre action et réflexion, les résultats en cours seront analysés de manière à être soutenus ou non selon qu'ils sont souhaités

ou pas. Cette façon de travailler et d'établir des liens avec les populations locales offre de nouvelles perspectives pour que les interventions demeurent pertinentes, adaptées et efficaces.

POINT CLÉ 8

Etre conscient des compromis

Le terme « résilience » véhicule de bonnes intentions et offre une image plus positive que la « vulnérabilité » mais il cache les différents intérêts, idéologies et points de vue des multiples acteurs quant à la manière d'atteindre la résilience comme les analyses pays l'ont montré. Les stratégies d'adaptation ou de gestion des risques sont rarement de type « gagnant-gagnant », bénéfiques à tous les groupes sociaux et tous les écosystèmes, certaines réponses pouvant même augmenter les vulnérabilités des autres. Par conséquent, il est important que les interventions de renforcement de la résilience soient sensibles et comprennent comment elles ont un impact sur les populations et l'environnement mais aussi qu'elles évitent de créer de nouveaux risques ou conflits.

POINT CLÉ 1

Explorer et analyser le paysage des risques des personnes

Pourquoi est-ce important?

Pour assurer que votre intervention sera pertinente, adaptée et considérée comme une priorité par les populations locales, il est important d'explorer et d'analyser le paysage des risques des personnes. Le « paysage des risques » renvoie à la large gamme de risques auxquels les populations locales sont exposées, comme les catastrophes naturelles, mais il renvoie également au risque résultant de maladies, de la famine, du chômage, des droits fonciers non garantis ou de la violence. Les populations locales ont insisté sur le fait de ne pas seulement identifier les risques de dangers immédiats mais aussi de comprendre pourquoi elles sont exposées à ces risques, en se référant aux facteurs de risques sous-jacents, et comment elles surmontent ces risques et survivent aux crises⁷. Ainsi, quand notre attention se limite à l'apparition de catastrophes naturelles, nous courons le risque d'être aveuglé devant des préoccupations de communautés plus urgentes qui rendent les interventions non pertinentes et génèrent un gaspillage en ressources et en énergie.

Une autre raison importante pour explorer le paysage des risques des populations consiste à comprendre les différentes approches des risques - entre communautés et en leur sein - qui pourraient créer des tensions entre les groupes de personnes. Une compréhension profonde de toutes les différentes perceptions et des connec-

⁷ Lors du premier atelier au Kalimantan, les représentants de la communauté ont insisté sur ce point à plusieurs reprises.

tions sociales et politiques qui y sont associées donne l'opportunité de jouer un rôle dans le dialogue et la négociation entre différents groupes sociaux et communautés.

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Sélectionner les communautés en utilisant des critères basés sur les besoins mais aussi géographiques et stratégiques

Sélectionner les communautés pour des programmes d'aide est toujours un exercice crucial pour les organisations en ce que cela implique de multiples considérations et pressions pour mener une action dans une certaine localité et pas dans une autre. Les organisations d'aide ont besoin de maintenir de multiples relations avec les divers acteurs qui exercent une pression sur le processus de sélection. Elles doivent aussi montrer des résultats positifs et un bon « rapport qualité-prix » pour les bailleurs afin de rester éligibles aux financements. Enfin, elles doivent prouver que leurs efforts sont légitimes en servant ceux qui sont le plus dans le besoin. Ces deux points ne sont pas toujours compatibles et, dans le cas d'une raréfaction des ressources, la sélection tend à se plier aux conditions du bailleur. Le besoin de décrire l'organisation, son agenda et ses valeurs plus globales, les intérêts personnels des équipes, mais aussi les questions d'accessibilité et de sécurité sont d'autres facteurs qui, parfois, passent avant des critères comme la sévérité de l'exposition de la communauté aux risques et les conditions de sa vulnérabilité. Les organisations d'aide tendent à sélectionner les communautés pour leurs programmes dans lesdites « zones d'intervention sécurisées » présentant de plus importantes chances de réussite, plutôt que dans les zones isolées ou celles où un soutien se fait plus nécessaire. Les raisons stratégiques pour sélectionner les communautés sont par exemple les « zones où de nouveaux risques sont supposés se produire » afin que les communautés soient conscientes de ces nouveaux risques, comme l'exploration de sites miniers qui peut détériorer l'environnement en causant à l'avenir des glissements de terrain et des inondations.

Encadré 1 | L'oubli des communautés isolées du Nord de la Bolivie.

Durant le premier atelier de Cobija (Bolivie), les représentants de communautés indigènes, bien que minoritaires dans le district, se sont montrés très loquaces et ont activement réclamé de l'attention pour la cause indigène. Le facilitateur a par

la suite expliqué que de nombreuses ONG n'ont pas travaillé dans des sites aussi isolés que ceux où se trouvent les communautés indigènes parce qu'il est difficile, chronophage et coûteux d'y accéder. Les ONG ont choisi l'option plus facile de travailler dans les communautés avoisinantes. De cette manière, certaines communautés indigènes ont été privées d'assistance.

Habituellement, les communautés affectées par des catastrophes naturelles de petite échelle sont le point d'entrée pour la convergence entre DRR, CCA et PR. Cependant, sélectionner les communautés dans le but de renforcer la résilience n'est pas simplement une activité réalisée au début d'un processus d'intervention mais une activité continue. Intégrer les implications spatiales et à long terme du changement climatique ainsi que le soin et la restauration de l'environnement nécessite une réflexion plus stratégique sur le choix de la communauté qui adopte une approche basée sur le paysage ou la ligne de partage des eaux. Quand des inondations se produisent et le long des côtes, il est stratégiquement sage d'impliquer les communautés et les acteurs en amont mais aussi d'établir des connexions au moyen de l'intervention (voir point clé 5).

Questions clés à se poser pour sélectionner les communautés :

- Quelle zone est la plus affectée par des catastrophes naturelles ou dans quelle zone sont les pertes les plus élevées ?
- Dans quelle zone les populations ont-elles des difficultés pour surmonter les catastrophes naturelles et se redresser ?
- Quelles zones reçoivent la plus faible assistance et sont difficiles d'accès ?
- Quelle zone est à même d'être affectée dans le (proche) futur ?
- Quelles zones doivent être explorées et impliquées dans un point de vue géographique et écosystémique afin de réduire les risques dans les zones affectées par les catastrophes naturelles ?
- Quels sont les principes, mandat, valeurs et intérêts de l'organisation d'aide ?
- Pouvons-nous convaincre le bailleur de sélectionner les communautés dans des zones isolées moins couvertes ?
- Quel est le niveau d'organisation communautaire, de volonté et de préparation pour s'engager dans la réduction des risques au sein du niveau communautaire et au-delà ?

POINT D'ACTION 2

Choisir une approche centre sur les populations plutôt qu'impliquer les populations dans un projet préconçu

Les communautés locales ont souligné le fait qu'elles voulaient être impliquées dans la conceptualisation des interventions qui visent à améliorer leur vie. De nombreuses populations affectées par les catastrophes naturelles ou les crises sont rarement entendues parce qu'elles ont peu voix au chapitre dans les événements et les décisions qui déterminent leur vie. Les praticiens de l'aide parlent bien aux populations affectées mais de façon basique dans le but de collecter des faits et des chiffres sur l'impact immédiat de la catastrophe naturelle et les besoins à court terme, ceci pour remplir les formulaires de diagnostic des besoins et non pas nécessairement pour comprendre comment les populations interprètent ces événements récurrents ou comment elles utilisent leurs diverses ressources pour mitiger ou surmonter la crise.

Il est essentiel que les praticiens de l'aide permettent aux populations locales de raconter leurs histoires de vie, d'écouter leurs préoccupations mais de comprendre les difficultés et les complexités de manière à assurer une assistance plus pertinente. « Ecouter les populations » signifie en outre agir sur une compréhension des priorités des personnes en trouvant des solutions structurelles par opposition au fait de poser des questions qui rentrent dans des places préétablis. Les perceptions des risques des populations locales orientent l'action et formatent les interventions.

Les outils qui peuvent être appliqués sont le « récit d'histoire », les « histoires orales », « les histoires de vie » et l'approche « stratégie d'adaptation » (Boås et al, 2006). Ils permettent aux populations de parler de leur vie et de leurs moyens d'existence pour comprendre comment elles gagnent leur vie dans des circonstances difficiles et quelles significations elles attachent aux événements. Des outils participatifs complémentaires sont essentiels pour être conscient de la manière dont impliquer les populations (voir le Manuel de la participation des populations affectées dans la réponse humanitaire d'ALNAP et Groupe URD, 2009) ainsi qu'une étude de la littérature permettant de mieux comprendre le contexte et l'histoire des populations afin de replacer leurs histoires dans une perspective plus large.

POINT D'ACTION 3

Prendre en compte l'existence de différentes définitions et opérationnalisations du terme « communauté »

Le terme « communauté » a différentes significations et, par conséquent, différents types de frontières. Lorsqu'on lance des interventions de type DRR, CCA et PR, les discussions débutent pour faire émerger où commence la communauté et où elle finit. Lorsque l'on demande aux populations locales quel sens elles associent au terme « communauté », elle le voit en premier lieu comme un groupe social, comme des affiliations politiques et religieuses, ou encore comme des descendants d'ancêtres particuliers qui fixent les frontières sociales. Ensuite, les populations se réfèrent à la « communauté » comme à des structures et des réglementations spécifiques à la manière des conseils de village, des systèmes de réciprocité du travail, des règles qui gouvernent l'accès à la gestion des ressources et la gestion elle-même, comme la terre, l'eau et les forêts qui fixent les frontières géographiques et territoriales. Ces deux vues mises ensemble lient les populations et leurs interactions avec l'espace qui fixe les frontières des autorités (qui est redevable ou responsable de quelque chose). En résumé :

- Les communautés ont des limites sociales
- Les communautés ont des limites territoriales via les institutions et les structures
- Les communautés ont des limites « d'autorité » ou administratives

Quand on pénètre à l'intérieur d'une communauté, il est par conséquent essentiel de comprendre les différentes conceptualisations de la communauté et d'être conscient des conséquences et frontières spatiales.

POINT D'ACTION 4

Reconnaître l'existence de perceptions des risques non concordantes pour un même événement et agir en médiateur

Ces dix dernières années, de nombreux manuels ont été développés à propos de la manière de conduire des diagnostics des risques participatifs au niveau local. Le manuel développé par le Asian Disaster Preparedness Center (Abarquez and Murshed, 2004) est utilisé et adapté par les ONG internationales et les agences gouvernementales. Il donne des conseils sur la manière de conduire un diagnostic des risques en impliquant les communautés. Toutefois, ce manuel ne parle pas de la manière d'agir en tant que personnel sur le terrain quand différents groupes de populations, au sein du village ou entre villages, perçoivent les risques de façon différente, ont une

explication différente quant au fait que les catastrophes naturelles se produisent ou utilisent (mal) les approches participatives pour leur propre agenda. Les solutions liées aux risques ne bénéficient pas nécessairement à toutes les populations de la même manière.

A Khulm (Afghanistan), par exemple, les « inondations sont destructrices » pour les villageois installés en amont qui s'investissent fortement dans la lutte anti-inondation, l'installation de sacs de sable, le renforcement des canaux d'irrigation et le lobbying en faveur des mesures de lutte anti-inondation du côté de la prise d'eau du canal. En revanche, les « inondations sont une bénédiction » pour les paysans installés en aval puisqu'ils comptent sur les inondations pour avoir accès à de l'eau d'irrigation durant le printemps. Il est néanmoins dans leur intérêt de maintenir de bonnes relations avec les villageois en amont puisqu'ils dépendent d'eux pour l'eau de boisson et d'irrigation. Cet exemple montre comment les populations perçoivent différemment les risques au sujet d'un même événement de type catastrophe naturelle, comment les perceptions des risques sont intégrées dans les positions sociales des personnes et comment les solutions des populations sont liées au contexte institutionnel local, dans ce cas aux règles de distribution d'eau. De même, les hommes et les femmes peuvent très bien percevoir les risques différemment et définir différentes priorités quant à ce qui devrait être fait pour réduire les risques.

Au lieu de réaliser un seul exercice d'évaluation globale des risques communautaires, les praticiens de l'aide et le personnel sur le terrain devront parcourir le village et discuter avec différents groupes de personnes pour ne pas limiter seulement leur attention aux groupes les plus vulnérables. L'exemple ci-dessous montre comment un acteur sur le terrain a observé qui est qui dans le village.

Encadré 2 | De l'importance d'identifier les différents risques de perception au sein des communautés voisines (cas de Kalimantan en Indonésie).

Au Kalimantan (Indonésie), les populations (indigènes) locales ont signalé que la survenue d'incendies constitue le risque le plus important dans leur zone puisqu'ils affectent négativement leurs moyens d'existence. Ces populations attribuent les feux de forêts aux changements qu'a connus leur environnement depuis les années 60 quand des entrepreneurs sont arrivés dans la zone pour défricher, et plus particulièrement depuis les années 90 où le Mega Rice Project a débuté, initié par le gouvernement de Suharto. Pendant des générations, les populations locales

avaient vécu de la forêt en pratiquant la culture sur brûlis selon les rites et les règles adat⁸. Les feux étaient alors contrôlés et ne se transformaient jamais en de vastes incendies comme en 1997-1998 ou en 2002-2003. Cela a changé quand le gouvernement national a décidé de nettoyer les zones forestières du Kalimantan central pour transformer un million d'hectares de forêt marécageuse de tourbe en rizières dans le but de réduire la famine croissante qui sévit en Indonésie. Le gouvernement a réalisé d'importants investissements en construisant des canaux d'irrigation et en abattant des arbres. Le projet a échoué et a finalement été abandonné après avoir causé des dommages considérables pour l'environnement. En raison de la déforestation et de l'abaissement des nappes phréatiques, les tourbières sont devenues des zones à risque élevé pour les incendies, en particulier durant la saison sèche. Quand on interroge à propos des incendies les populations vivant dans les zones de transmigration, comme le village de Lamunti, elles disent considérer les questions de droits fonciers non garantis et de villages non reconnus officiellement comme des risques plus urgents que les incendies. Aussi longtemps que ces villages ne seront pas officiellement enregistrés et reconnus comme une unité administrative formelle, ils ne pourront pas se faire entendre de façon officielle, ni soumettre des plans ou encore s'opposer aux politiques et réglementations dont ils ne bénéficient pas. Quand les praticiens de l'aide ignorent les différences de perception des risques au sein des villages, leurs interventions ne bénéficieront pas du soutien de toutes les populations locales. Ils doivent donc être sensibles aux variations en termes de priorités des risques.

Encadré 3 | Comprendre le village de Sambiroto (district de Pati, partie centrale de Java, Indonésie).

Sambiroto, situé en aval le long de la rivière Tahu qui descend du Mont Muria jusqu'à la mer, a été choisi par une ONG locale parce qu'il avait subi une inondation particulièrement destructrice en 2006. Les inondations sont ici fréquentes. L'ONG locale a un mandat qui consiste à réduire les risques de catastrophes naturelles et mettre un terme à la dégradation de l'environnement. Agung, l'employé terrain, connaissait une personne de Sambiroto qui travaillait au marché aux poissons. Grâce à lui, Agung est entré en contact avec Elistiono, le chef du groupe des pêcheurs du village. Ce groupe de pêcheurs est membre du groupe

8 Adat renvoie aux normes et valeurs culturelles, ainsi qu'aux droits et pratiques traditionnels.

de pêcheur du sous-district dirigé par Seroto. Pour analyser la situation à Sambiroto et présenter l'ONG, Agung a également contacté les représentants du village et Annie, la sage-femme du village. Il a ensuite rencontré les vendeurs du marché, les groupes religieux, les jeunes et Mohammed Matun qui est membre de l'assemblée du district et conseiller du groupe de pêcheurs. 75 % de l'ensemble des 3900 foyers de Sambiroto sont des pêcheurs traditionnels, 20 % travaillent dans l'aquaculture et 5 % sont agriculteurs.

Grâce aux discussions avec ces divers acteurs, Agung a appris que les inondations de Sambiroto affectent les aquaculteurs, les pêcheurs et les riziculteurs. A plusieurs reprises, la digue s'est effondrée, causant des dommages aux rizières et aux maisons ; les poissons, eux, se mettant à dériver. Les aquaculteurs et les agriculteurs attribuent les inondations à la déforestation en amont alors que les pêcheurs pensent que leurs problèmes viennent de la sédimentation qui fait que la rivière déborde sur les berges et, plus grave encore, que cette sédimentation réduit leur accès à la mer à marée basse pour aller pêcher. En raison de la sédimentation, ils doivent pousser leurs bateaux sur le sable jusqu'à la mer. C'est une tâche difficile, nécessitant beaucoup de personnes et qui prend des heures avant que les bateaux ne soient amenés depuis la petite rade dans la rivière jusqu'à la mer. Leur équipement de pêche ne leur permet pas de pêcher pendant la nuit ni d'attendre la marée haute pour quitter la rade. Ils pêchent en général de 4h du matin jusqu'à 16h. Ils attrapent des crevettes et des craves, mais pas de gros poissons.

D'après le diagnostic initial, Agung – soutenu par le bureau terrain de son ONG – a conclu que les pêcheurs forment la population la plus vulnérable de la communauté. La raison de cette conclusion est que la sédimentation génère une baisse des revenus pour un important groupe marginalisé et qu'ils sont dans le village les plus négligés par les représentants du gouvernement qui priorisent d'autres sujets urgents, comme l'entretien des zones de pêche qui créent une intrusion des bateaux de pêche industriels dans les eaux des pêcheurs traditionnels. Alors que les agriculteurs ont reçu un soutien du gouvernement après l'inondation, les pêcheurs n'ont rien reçu. Enfin, la relation entre les pêcheurs et les autres secteurs du village n'est pas sans problème.

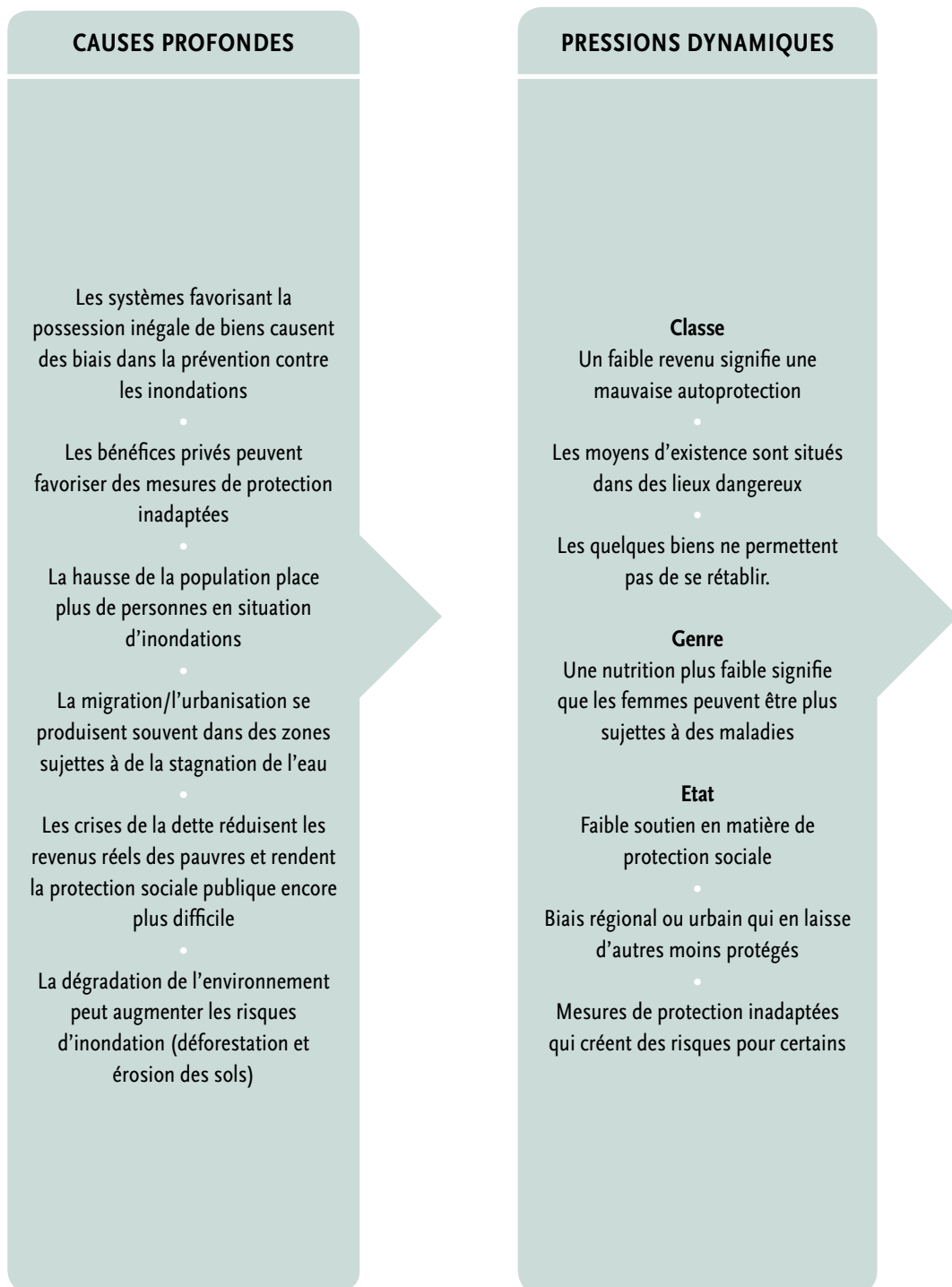
Les exemples présentés ci-dessus montrent bien l'importance d'étudier l'histoire des motifs de catastrophes naturelles ainsi que les facteurs de risques sous-jacents qui peuvent expliquer pourquoi différents groupes voient les catastrophes naturelles de manière différente.

Le modèle dit des « pressions et relâchements » (ou PAR car *pressure and release* en anglais) développé par Blaikie et al. (1994) est un outil utile pour analyser les facteurs de risques sous-jacents et comprendre les raisons pour lesquelles les populations sont vulnérables aux risques découlant des catastrophes naturelles, du changement climatique et de la pauvreté. Le modèle PAR permet au personnel sur le terrain de demander aux populations locales pourquoi elles vivent dans des conditions dangereuses et pourquoi des pressions dynamiques existent, menant ainsi à l'identification des causes profondes des vulnérabilités des populations (voir schéma 4).

Ce modèle lie inondations et maladies, migration et droits fonciers non garantis. Les trois analyses pays du projet RESILIENCE font toutes le lien entre la survenue de catastrophes naturelles et une forme ou une autre de droit foncier non garanti ou de revendications adverses de ressources naturelles. L'analyse pays en Ethiopie a conclu que les stratégies de réduction des risques vont au-delà du fait de sauver des vies et comprennent la protection des moyens d'existence. Le risque de sécheresse est lié à de multiples facteurs de risques sous-jacents comme la dégradation générale de l'environnement, le surpâturage, la disponibilité réduite des terres en raison d'accaparements et le risque économique dû à des prix bas pour le bétail.

Nous suggérons d'inclure une analyse des ressources naturelles dans le diagnostic des risques de manière à révéler comme différents groupes contrôlent ou sont exclus de l'accès à des ressources comme la terre, l'eau, la forêt, les animaux, les pâturages, les minéraux, etc. Le dessin ci-dessous est un exemple de carte des ressources déterminée en fonction du sexe dans le cas des Philippines, il indique comment les hommes et les femmes utilisent les ressources et y ont accès. Au moment de chercher des réponses face aux risques, cet outil aide à trouver au niveau du village les parties prenantes pertinentes qui sont liées à des ressources spécifiques. Dans les cas où différents villages se disputent les mêmes ressources, l'activité de cartographie des ressources demande à être adaptée à l'échelle pertinente et au type d'acteurs impliqués dans la situation donnée.

Schéma 4 | « Pressions » qui donnent lieu à des catastrophes naturelles : les risques d'inondations.



CONDITIONS DANGEREUSES

Environnement physique

Mauvaise autoprotection

Maisons en plaines et sans
monticules artificiels

•

Matériaux de construction facilement
usé ou endommagé (l'effondrement
pouvant causer des blessures)

•

Terres sujettes à l'érosion

Actions et institutions publiques

Mauvaise autoprotection

Alerte inadaptée

•

Exclues de la protection contre les
inondations

•

Sans régime d'assurance

•

Sans vaccination

Economie fragile

Incapable de remplacer les biens qui
pourraient être perdus

•

Moyens d'existence sujets à perturbations
(par exemple, pas d'emplois salariés dans
les champs inondés)

Santé

Un mauvais état de santé augmente
les risques d'infection

•

La stagnation des eaux dans les
zones habitées augmente les
vecteurs de maladies.

C A T A S T R O P H E N A T U R E L L E

INONDATIONS : TYPES D'ALEAS

Inondation éclair

•

Inondation à évolution lente en bord
de rivière

•

Précipitations/inondations par eaux
stagnantes

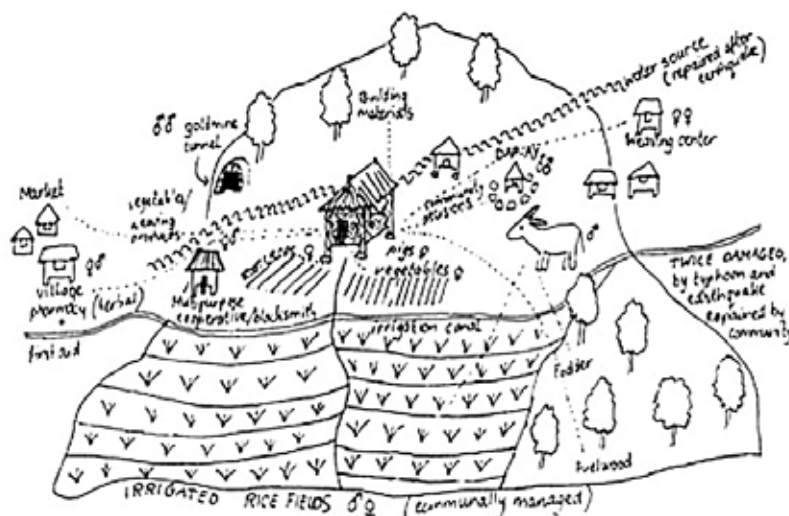
•

Inondations tropicales par cyclones
(montée des eaux, précipitations)

•

Inondations de type tsunami

Schéma 5 | Une carte des ressources déterminée en fonction du sexe (Cordillera, Philippines)



Astuce

Avant de donner forme à vos interventions, il est essentiel de comprendre le paysage des risques plus global des communautés marginalisées et vulnérables, ainsi que de comprendre leurs stratégies d'adaptation et de survie. Leurs priorités d'action peuvent être éloignées de l'expérience immédiate des sécheresses ou des inondations.

POINT D'ACTION 5

Utiliser les cartes des risques comme un instrument pour le dialogue et la négociation

Le point d'action précédent a souligné que divers acteurs peuvent se représenter et expliquer différemment des exemples de catastrophes naturelles. « Se représenter et expliquer » renvoie à la manière dont les populations donnent une signification aux événements qui se déroulent autour d'eux et à la manière dont ils les vivent. La manière dont les acteurs « se représentent et expliquent » les catastrophes naturelles a des implications sur la manière dont ils formulent leurs priorités en matière de réponses et sur le type de mesures de réduction des risques qu'ils prônent. De plus, les organisations d'aide et les ministères gouvernementaux ont aussi leurs propres explications des catastrophes naturelles qui peuvent être différentes de celles des populations locales. Cela se traduit souvent par des débats, de la résistance ou des

négociations entre les différents groupes du village, entre les villages ou entre les organisations d'aide et la communauté.

L'exemple suivant illustre comment les cartes des risques peuvent servir d'outil pour le dialogue afin d'adoucir ou de repenser les relations entre groupes présentant des approches des risques concurrentielles par rapport à la manière de les réduire ou au fait de savoir qui est tenu pour responsable.

Encadré 4 | Utiliser les cartes des risques comme un instrument pour faciliter le dialogue au sein des différents acteurs d'un même village mais aussi entre les villages situés en amont et en aval afin de réduire les inondations.

Agung, un employé terrain d'une ONG, a facilité un processus de cartographie participative des risques à Sambiroto en Indonésie. Il a identifié le groupe des pêcheurs comme le groupe le plus vulnérable du village puis a encouragé les pêcheurs et leurs épouses à adopter un regard critique sur leur environnement. Les sujets prioritaires identifiés sont : la sédimentation, l'érosion des côtes, l'application des lois de zonage pour la pêche, le dépôt d'ordures, les inondations et les ?.

Ils ont ensuite parlé des sujets qu'ils pouvaient traiter eux-mêmes et de ceux qui nécessitent une réponse gouvernementale au niveau du village et au-delà. Ils ont bien distingué les problèmes spécifiques des pêcheurs (application des lois de zonage pour la pêche, sédimentation, ?) et ceux qui relèvent de la communauté (dépôt d'ordures, inondations, érosion des côtes).

Repenser les relations au niveau du village

Les pêcheurs ont prévu un atelier avec les autorités du village afin de présenter la carte des risques et de discuter de leurs problèmes, mais celui-ci n'a jamais eu lieu parce que les autorités n'ont pas été réceptifs. Les pêcheurs ont ensuite présenté leur carte à différents moments à différents groupes du village, ce qui a permis d'ajouter de l'information et d'améliorer l'analyse. Les aquaculteurs, par exemple, ont témoigné d'un impact négatif d'inondations dues à la rivière entre janvier et mars et d'une intrusion de l'eau de mer en raison de vagues particulièrement hautes en mai. De plus, les villageois ont adapté leur opinion sur le groupe des pêcheurs puisque ses efforts ne sont plus seulement focalisés sur « le poisson » mais aussi sur les préoccupations de la communauté. Les pêcheurs nous ont dit qu'ils étaient moins regardés comme des « fauteurs de trouble ». La majorité des personnes ont convenu que les inondations et le dépôt d'ordures, en particulier

de plastique et de verre, sont des problèmes majeurs qui nécessitent des actions. Cependant, les chefs du village ont continué à ne pas répondre malgré une couverture médiatique à propos des problèmes de déchets.

Repenser les relations entre Sambiroto, un village situé en aval, et Jrahi, un village situé en amont

En 2006, une grande inondation éclair s'est produite le long de la rivière Tayu, causant d'importants dommages et des morts en aval à Sambiroto. Les villageois de Jrahi sont descendus pour proposer leur aide en débarrassant les débris et en nettoyant les routes mais ils n'ont reçu que des commentaires négatifs. On leur a reproché d'avoir coupé des arbres de façon irresponsable et extrait des minerais sur les berges, ce qui aurait causé des glissements de terrain, des inondations éclair et de la sédimentation en aval. Bien que les deux communautés aient tout un passé d'aversion mutuelle, les personnes de Jrahi étaient abasourdis par des réactions négatives et ces accusations.

Comme à Sambiroto, l'ONG a du personnel qui travaille sur le terrain avec le groupe de paysans de Jrahi. Au début, les personnes trouvaient assez étrange de parler de « catastrophes naturelles » parce qu'« il n'y a pas de catastrophes naturelles à Jrahi » ou parce qu'elles ne voulaient pas parler de catastrophes naturelles, malgré la survenue de glissements de terrain. Le « langage des catastrophes naturelles » était nouveau et le personnel sur le terrain, en collaboration avec les chefs des groupes de paysans, a dû collecter des données passées et présentes sur les changements relatifs à l'utilisation des terres, à la gestion de l'eau et aux conditions environnementales afin de convaincre les populations et les autorités de la communauté des risques potentiels de catastrophes naturelles et du besoin de s'attaquer à la dégradation de l'environnement. Le diagnostic et la carte des risques ont été présentés, discutés, corrigés et, grâce aux échanges et aux débats, la sensibilisation des populations à l'apparition, la reconnaissance et les causes des glissements de terrain et des inondations a augmenté au fil du temps.

L'ONG a ensuite organisé un forum où étaient invités les villages en amont et en aval dont Jrahi et Sambiroto. Alors que les chefs des organisations communautaires de Jrahi ont présenté leur carte des risques et expliqué l'état de la forêt, les représentants de Sambiroto ont présenté l'état de la rivière Tayu en aval et l'impact sur leurs moyens d'existence. Grâce à des réunions et des échanges réguliers sur les facteurs de risques sous-jacents d'inondations mais aussi l'état dangereux

des bords de la rivière Tayu depuis sa source jusqu'à son embouchure, l'attitude de « condamnation » des pêcheurs de Sambiroto s'est transformée en une attitude de compréhension et de respect pour les arguments de la population de Jrahi. La déforestation et l'extraction minière ne pouvaient pas être seulement attribuées aux villageois de Jrahi. En effet, lorsque les populations de Jrahi ont défriché et vendu des terres aux agriculteurs de Tayu, près de Sambiroto, pour la production de casava, des habitants d'autres villages sont également venus des collines pour couper illégalement des arbres durant la crise financière à la fin des années 90. Les cartes des risques ont aidé à la sensibilisation mais aussi à l'amélioration et à la refondation des relations entre villages des collines et villages en aval, ainsi qu'à la création d'une organisation efficace en matière de lobbying afin de renforcer l'application des lois contre la déforestation et l'extraction minière de type C⁹.

Un système d'alerte précoce a été mis en place. Quand il pleut plus de deux heures à Jrahi, l'organisation communautaire envoie des SMS à l'organisation communautaire de Sambiroto quant à la possibilité d'une inondation dans les trois prochaines heures. L'alerte est ensuite envoyée à tous les villageois. Les pêcheurs, quand ils ne sont pas en mer, évacuent leurs bateaux de leur point de stationnement et partent en mer où leurs bateaux ne peuvent être endommagés par les inondations éclair, tandis que les femmes se rendent avec les enfants et les affaires personnelles sur des lieux plus élevés distants de la rivière. La formation d'un réseau de villages en amont et en aval des principales rivières qui coulent depuis la montagne Muria vise à créer un réseau communautaire capable de négocier et de procéder à du lobbying auprès du gouvernement pour renforcer la planification de la bonne utilisation des terres et la protection environnementale. Les jeunes sont particulièrement motivés et actifs.

Source : Heijmans (2012)

Conseils

Tout praticien de l'aide doit trouver un équilibre sur ces différents sujets :

- S'engager dans les domaines d'activités les plus vulnérables, avec les autorités villageoises et avec l'élite sans biais ni préjugés au moment de réaliser l'analyse des risques.

9 L'extraction minière de type C renvoie à la taille des pierres qui sont extraites à fin de construction (par exemple, le gravier).

- Agir comme un médiateur pour faciliter le dialogue au sujet des risques afin de définir les priorités et de repenser les relations entre les différents groupes de risques
- Comprendre la nature des relations de pouvoir et des connexions entre ces groupes
- Passer d'un diagnostic des risques (identification, description et quantification des risques) à une analyse des risques (compréhension des différentes approches des risques, négociation et dialogue quant aux solutions relatives aux risques, prise de conscience des risques traités et non traités).

POINT CLÉ 2

Explorer le contexte des institutions et des gouvernances

Pourquoi est-ce important?

Au niveau (inter)national, les institutions, politiques, plans et financements sont souvent déconnectés des réalités locales et en général focalisés sur des sujets uniques. Les gouvernements, par exemple, opèrent au moyen de ministères thématiques concernés par un sujet spécifique comme la protection sociale, la santé, les travaux publics ou la gestion des ressources naturelles. De même, les ONG sont structurées en départements distincts avec des domaines d'activités spécifiques comme l'aide d'urgence, la préparation aux catastrophes naturelles, les programmes de développement ou la consolidation de la paix. En outre, elles ont un mandat particulier ou un groupe de bénéficiaires ciblé bien défini. Ces « déconnexions » limitent la coopération entre acteurs étatiques et non étatiques de même qu'elles gênent les politiques, les actions et les interventions « convergentes » nécessaires au renforcement de la résilience. Par « gouvernance », nous entendons ici la diversité des institutions, acteurs, relations et structures institutionnelles, ainsi que les processus interactifs où les autorités locales (légitimes ou contestées), les organisations privées ou les associations exercent leurs pouvoirs et/ou leurs droits à atteindre des résultats favorables pour eux-mêmes en premier lieu (Nuijten et al., 2004). Il est important de comprendre ces divers processus interactifs de gouvernance avant de concevoir une action adaptée : des questions comme « Pourquoi y a-t-il du retard ou de la réticence à travailler à toutes les échelles et tous les niveaux » et « Quels sont les résultats de ces processus pour les communautés locales ? »

fournissent des pistes pour mettre en place des stratégies d'action future visant à renforcer la résilience.

Ce point clé se base principalement sur le cadre analytique que nous avons développé pour les trois études de cas en Bolivie, Ethiopie et Indonésie. Ce cadre a aidé à identifier les lacunes et les déconnexions entre les risques encourus au niveau local ainsi qu'à savoir dans quelle mesure ces risques sont traités ou non et à identifier les obstacles et opportunités pour une collaboration efficace entre acteurs actifs dans les trois domaines (DRR, CCA et PR). Est-ce que les gouvernements, par exemple, interprètent et expliquent les risques de catastrophes naturelles de la même manière que le font les communautés locales ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ? D'après cette analyse, les goulots d'étranglement entre stratégie d'identification des risques et de réduction des risques peuvent être déterminés et des opportunités soulignées pour le futur.

Le cadre d'analyse consiste en quatre étapes, à savoir :

- Identifier les risques ainsi que les perceptions des risques des acteurs étatiques et non étatiques
- Identifier les politiques, institutions, lois et réglementations en vigueur en matière de risques ainsi que les tendances liées à la planification spatiale
- Identifier les divergences entre risques et politiques liées aux risques
- Identifier les obstacles qui devraient être levés et les opportunités à saisir

A chaque étape du cadre, les différentes parties prenantes et les différents niveaux d'opération doivent être pris en compte. Les différents niveaux et parties prenantes qui peuvent être identifiés sont résumés dans le tableau 1.

Ce tableau pourrait également être envisagé sous la forme d'un cube de manière à ce que non seulement les liens horizontaux et verticaux puissent être visualisés, mais aussi les diagonales, par exemple entre un réseau d'organisations de la société civile au niveau local et une agence du gouvernement au niveau national. Nous renvoyons ici à la note d'orientation de CARE intitulée « Towards Better Governance: Governance context Analysis & Programme Design » (2012).

Tableau 1 | Niveaux et parties prenantes à prendre en compte dans l’identification, la perception et la gestion des risques.

Niveaux d'opération	Parties prenantes impliquées
Village / Communauté	Membres de la communauté, chef de village, autorités villageoises
Local / district / régional / national	Gouvernement / autorités (local, régional, national)
International	Organisations de la société civile / ONG (locales, nationales, internationales) Organisations internationales / multilatérales Secteur privé (local, national, inter / transnational)

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Identifier les perceptions des risques des acteurs étatiques et non étatiques

Alors que le point clé 1 explore et identifie les risques priorités par les populations locales, ce point d'action décrit comment d'autres acteurs aux différents niveaux institutionnels délimitent et expliquent les risques des catastrophes naturelles, ce qui renvoie à la manière dont les acteurs donnent un sens aux événements et au vécu qui les entourent. Ceci a également des implications sur la manière dont ils formulent leurs objectifs et fixent des priorités pour leurs réponses (voir tableaux 2, 3 et 4). La première étape consiste à identifier les acteurs impliqués dans les trois domaines (DRR, CCA et PR) dont les actions ont un impact sur les risques encourus par les communautés locales.

Les perceptions des risques des divers acteurs présentés dans les tableaux ont été collectées au moyen d'entretiens individuels avec chaque acteur et grâce à des discussions interactives lors des ateliers. Il leur a été demandé d'expliquer l'apparition d'un risque particulier qui avait été priorisé par les populations locales (point clé 1) et d'indiquer de leur point de vue quelles étaient les causes sous-jacentes de ces risques. Les tableaux illustrent les définitions et points de vue divergents des acteurs et une large gamme d'explications. Ce n'est pas parce que les différents acteurs ne sont pas d'accord sur une explication commune mais parce qu'ils ont des visions du monde et des intentions différentes qui déterminent leurs actions et leurs stratégies. Cela crée parfois des incompréhensions et une confusion quand les acteurs s'engagent avec d'autres mais aussi de l'agacement. Ces ressentis émotionnels renvoient à l'existence de « politiques » et à une arène politique où différentes vues, valeurs et références sur les catastrophes naturelles et les risques interagissent et où un acteur essaie de convaincre les autres quant à l'explication qu'il donne pour un risque.

Les différentes explications illustrent bien que les acteurs définissent les problèmes liés aux risques à différentes échelles : les populations locales définissent et expliquent le problème des risques en termes d'impact sur leurs moyens d'existence, alors que les vendeurs, les organisations d'aide humanitaire ou le gouvernement national définissent les risques en termes de profit, de mortalité, de stabilité nationale ou de quantité d'émission de gaz à effet de serre. Certains acteurs ignorent l'histoire ou mettent de côté la dimension humaine de l'explication de leurs

Tableau 2 | Points de vue divergents sur les feux de forêt et mesures en faveur de la réduction des risques dans le district de Kapuas, Kalimantan central (Indonésie).

Acteur	Délimitation et explication des feux de forêts	Mesures en faveur de la réduction des risques
Agriculteurs locaux	Les incendies se produisent en raison de la mise en place du projet Mega Rice. Les forêts humides ont été abattues et transformées en terres agricoles grâce au drainage des tourbières. De ce fait, les tourbières asséchées sont sujettes aux incendies dus aux cigarettes et aux techniques de brûlis employées par différentes parties prenantes.	Limitation à 2 ha maximum pour la technique de brûlis tout en prenant les mesures de sécurité obligatoires. Recommandation de reboiser les terres à l'abandon et d'améliorer la gestion de l'eau.
ONG et organisations de la société civile	Les ONG de protection de la nature attribuent les incendies à la culture sur brûlis des populations locales. Les ONG des peuples indigènes partagent la perception des risques des populations locales.	Les ONG de protection de la nature : restaurer les forêts et les tourbières + développer des moyens d'existence alternatifs Les ONG indigènes et environnementales : reconnaissance des institutions de Dayak (notamment les droits fonciers) et des pratiques; application de la règle du « zero-burning » (absence de recours aux feux)
Gouvernement	District: en raison de la canalisation des tourbières et du défrichage des terres par les entreprises d'huile de palme Province: en raison des facteurs naturels, de l'ignorance des populations locales et du manque d'équipement contre le feu National: en raison du réchauffement climatique et de la sécheresse	La plupart des réglementations, des politiques et des lois sont en place mais manquent de mise en application ou de mise en œuvre (alerte précoce, règle du « zero-burning », réduction des risques de catastrophes naturelles, techniques alternatives de défrichage des terres, reforestation).
Secteur privé	Ils attribuent les feux de forêt à la culture sur brûlis des populations locales.	Mise en application de techniques alternatives de défrichage des terres à la place de la culture sur brûlis qui resterait néanmoins utilisée pour l'expansion des plantations.

Tableau 3 | Points de vue divergents sur les inondations et mesures de réduction des risques à Pando (nord de la Bolivie).

Acteur	Délimitation et explication des inondations	Mesures en faveur de la réduction des risques
Agriculteurs locaux	Les populations attribuent les inondations au changement climatique. Elles acceptent le risque que constituent les inondations car le lac est une source importante de moyens d'existence. Elles ne trouvent pas les inondations gênantes.	Adaptation des moyens d'existence, les maisons sont surélevées et des canaux créés pour contrôler l'inondation.
ONG et organisations de la société civile	Les inondations se produisent en raison de la déforestation en amont et de part et d'autre des frontières pour laisser de la place aux pâturages.	Diversification des moyens d'existence pour augmenter les revenus, eau de boisson potable et santé d'urgence, préparation aux catastrophes naturelles
Gouvernement	Les inondations sont dangereuses en raison des serpents et des alligators qui entrent dans le village et peuvent attaquer les personnes.	Evacuation et réinstallation

Tableau 4 | Points de vue divergents sur la sécheresse et mesures de réduction des risques dans la zone de Borana (sud de l’Ethiopie).

Acteur	Délimitation et explication de la sécheresse	Mesures en faveur de la réduction des risques
Agriculteurs locaux	La sécheresse se définit comme le manque d’herbage pour nourrir le bétail, la détérioration de l’état du bétail et les mauvaises récoltes qui sont attribuées au raccourcissement des saisons de pluie et à une plus forte intensité des précipitations qui crée de l’érosion en faisant partir les semences herbacées mais aussi de la stagnation des eaux, faute d’infiltration dans les sols. Seules les essences épineuses résistent.	Migration avec le bétail pour de meilleures zones de pâturage et gestion collective des points d’eau et des puits ; gestion des pâturages ; solidarité et assurance sociale traditionnelle ; gestion de la taille du troupeau ; systèmes d’alerte précoce ; diversification du cheptel ; diversification des sources de revenus ; création de coopératives
ONG	Les sécheresses se produisent en raison d’une combinaison de changements climatiques et d’une marginalisation des zones pastorales par le gouvernement fédéral, un accès réduit aux terres et aux pâturages, une pression croissante de la population et des conflits fonciers.	ONG de développement : gestion des terres ; meilleures techniques de défrichage des terres ; privatisation des terres pour que les bergers puissent exercer leur activité ; points d’eau. ONG humanitaires : systèmes d’alerte précoce ; programmes d’alimentation du bétail ; vente d’animaux via des coopératives de soutien ; médiation entre les bergers et les vendeurs.
Gouvernement	Les sécheresses se produisent en raison du changement climatique et sont vues comme un événement attendu et normal en zones (semi-)arides. Le gouvernement renvoie ici aux cycles réguliers de sécheresse saisonnière.	Réponses à la sécheresse humanitaire à court-terme : Livestock Emergency Guidelines and standards (LEGS) ; Productive Safety Net Program (PSNP) ; mitigation et adaptation au changement climatique ; système national d’alerte précoce.
Secteur privé	La sécheresse crée d’importantes ouvertures sur le marché : il s’agit par exemple d’une opportunité pour acheter du bétail au plus bas prix en raison de l’offre importante mais le bétail est de moindre qualité.	Au lieu d’acheter du bétail aux bergers, le bétail est engraisé dans les fermes.



risques. Ce que les divers acteurs ont toutefois en commun réside dans le fait que la plupart d'entre eux considèrent la réduction des risques de catastrophes et l'adaptation au changement climatique comme les principales priorités ou, tout du moins, comme des sujets majeurs sans nécessairement les nommer comme tels, alors que certains acteurs ont comme priorité des problèmes non liés au climat. Tous se concentrent cependant sur des stratégies d'adaptation, de prévention ou de mitigation qu'ils ancrent dans des stratégies locales ou régionales en lien avec les moyens d'existence.

D'après les informations rassemblées, il doit être possible de répondre aux questions d'évaluation suivantes :

- Y a-t-il parmi les parties prenantes un consensus ou une compréhension mutuelle en ce qui concerne le risque encouru (direct et indirect) et ses causes sous-jacentes ?
- Quels acteurs partagent ou non les mêmes approches des risques ? Existe-t-il un espace pour le dialogue ou la médiation en les amenant à se parler ?
- Quand les acteurs considèrent réduction des risques de catastrophes et adaptation au changement climatique comme des priorités majeures, pourquoi est-il si difficile de mettre ces bonnes intentions en pratique ? Quels sont les goulots d'étranglement ? Cette question sera explorée dans les prochaines étapes.

POINT D'ACTION 2

Identifier les politiques, institutions, lois et réglementations existant en matière de risques ainsi que les tendances liées à la planification spatiale

Cette étape vise à identifier les stratégies de réduction des risques déjà en place. L'analyse des institutions, des politiques, des lois et des réglementations (« les règles du jeu ») permet de se faire une idée de la gouvernance globale mise en place en réalisant une cartographie des institutions formelles et informelles.

Les institutions formelles sont codifiées et comprennent des règles, lois, réglementations et politiques constitutionnelles. Elles impliquent en général des mécanismes de sanction formels pour les rendre effectives. Les institutions informelles renvoient aux structures familiales et de parenté, aux traditions et aux normes sociales. Elles prennent leurs racines dans l'histoire et la culture, et sont souvent des facteurs décisifs en ce qui concerne la formation des résultats de politiques dans le cadre d'Etats faibles et de structures de gouvernance pauvres (CARE, 2012).

Là où les règles formelles sont mal conçues, les réglementations pour l'application du droit ne sont pas développées ou alors les lois ne sont pas totalement appliquées. Dans de nombreux contextes, la distinction entre institutions formelles et informelles n'est pas toujours claire parce que les autorités locales mélangent les lois officielles avec les lois coutumières, par exemple pour régler les disputes. Les règles informelles régulent en temps normal la manière dont les choses se produisent réellement. Dans de nombreux pays en voie de développement, il existe une tension entre les règles formelles et informelles qui rend très souvent les politiques imprévisibles et se montre propice au conflit. L'interaction entre les institutions formelles et informelles peut être définie de la manière suivante (CARE, 2012):

- **Complémentaire**
Les institutions informelles soutiennent l'efficacité des institutions formelles.
- **Conciliante**
On constate une acceptation des institutions formelles mais les institutions informelles les contournent dans une certaine mesure.
- **Substitutive**
Les institutions informelles remplissent un vide laissé par les institutions formelles manquantes ou incomplètes comme les marchés informels de crédit.

- **Concurrentielle**

Les institutions informelles divergent, contredisent ou enfreignent les institutions formelles. Les institutions formelles et informelles relatives à la propriété foncière en Ethiopie (kallos) et en Indonésie (adat) illustrent par exemple ce point.

Les institutions recouvrent un territoire défini de même qu'elles sont influencées par les trajectoires historiques et la culture. Par conséquent, les accords institutionnels spécifiques fonctionnent dans un contexte mais pas dans un autre (Jütting, 2003). Jütting propose d'accorder une attention toute particulière aux hiérarchies des institutions impliquées et à la manière dont les institutions s'affectent mutuellement à tous les niveaux. Le tableau 5 présente une hiérarchie des institutions ainsi que leur horizon temporel en matière de changement.

Les institutions ne sont pas statiques : elles changent et évoluent constamment. La relation entre les institutions et les acteurs est réciproque et dynamique. Les personnes répondent aux changements des contextes et des règles. Elles créent, reproduisent et adaptent les institutions alors que, dans le même temps, les institutions régissent le comportement et les perceptions des personnes. Les institutions agissent comme un point de référence pour les acteurs et ne deviennent efficaces que dans une pratique quotidienne. Les personnes se défendent et se mobilisent via les pratiques et les institutions qui ont du sens pour elles ou alors résistent aux institutions et aux pratiques qui véhiculent ou incarnent des significations qu'elles jugent désagréables (Bebbington et al., 2004).

Dans les trois analyses pays, nous avons utilisé les questions clés suivantes pour faciliter l'analyse des politiques, lois et réglementations relatives aux risques tout en prenant en compte les institutions à la fois formelles et informelles :

Encadré 5 | Questions clé à poser au moment de faire l'inventaire des politiques, lois et réglementations relatives aux risques.

- Comment les risques sont-ils gérés à chaque niveau par les différentes parties prenantes ? (*Pensez aux institutions, mécanismes ou réglementations en place, par exemple les réglementations et pratiques traditionnelles, les lois et réglementations officielles*)
- Quelles parties prenantes coopèrent dans les domaines du DRR, CCA et/ou

Tableau 5 | Hiérarchie des institutions et de leurs horizons temporels en matière de changement (adapté de Jütting, 2003).

Niveau	Exemples	Fréquence du changement	Effet
Institutions relatives à la structure sociale de la société (niveau 1)	Traditions, normes sociales, valeurs, normes relatives au sexe, coutumes.	2 - 3 générations mais susceptible d'aller plus vite en période de chocs/ crises	Définit la manière dont une société se gère
Institutions relatives aux règles du jeu (niveau 2)	Règles définissant l'accès aux ressources, aux droits de propriété, au système judiciaire	10 - 100 ans	Définit le contexte institutionnel plus large
Institutions relatives aux acteurs du jeu (niveau 3)	Règles définissant les accords de gouvernance, l'autorité, les relations contractuelles	1 - 10 ans	Mène à la formation d'organisations
Institutions relatives aux mécanismes d'attribution (niveau 4)	Règles relatives à l'attribution des ressources, comme les systèmes de sécurité sociale, l'assistance humanitaire	Horizon à court terme et changement continu	Ajustements par rapport aux prix, résultats, incitations

- PR ? Existe-t-il des partenariats entre les différentes parties prenantes des trois domaines ?
- A tous les niveaux du gouvernement : quels sont les politiques, les stratégies et les plans de mise en œuvre (s'il en existe) qui sont en place dans les domaines du DRR et du CCA ? Etudiez également les convergences possibles du DRR avec le CCA et le PR.
 - Allocation et gestion des financements : quels niveaux de financement (% du PIB) sont alloués aux DRR, CCA et PR ? Dans quelle mesure les crédits budgétaires sont-ils rendus disponibles aux bons moments et dépensés comme prévu ?
 - Comment les différentes parties prenantes voient-elles la relation entre DRR, CCA et PR ?
 - Existe-t-il un contrôle/renforcement efficace des politiques et des structures de gestion des risques aux différents niveaux ?
 - Des plans spatiaux existent-ils pour assurer une planification adaptée de l'usage des terres et protéger l'environnement ?
 - Toutes les parties prenantes ont-elles accès à des informations pertinentes en matière de risques de catastrophes naturelles et de changement climatique/prévisions météorologiques ?
 - Quels sont les points de vue des différentes parties prenantes sur les politiques, les stratégies et les plans de mise en œuvre du gouvernement ?
 - Existe-t-il une compréhension claire au sein de toutes les parties prenantes quant aux responsabilités, à l'autorité et à la prise de décision liées au DRR ?
-

D'après les informations collectées et traitées, il doit être possible de répondre à la question suivante (plus évaluative) :

« Les stratégies de gestion des risques communautaires sont-elles comprises par les autres parties (ONG, secteur privé et gouvernement) ? Les soutiennent-elles ou sont-elles gênées par les politiques et les plans régionaux et (inter)nationaux ? »

Ces questions sont adaptées du cadre portant sur les caractéristiques de la communauté résiliente aux catastrophes naturelles telles que formulées par John Twigg (2009). Twigg considère le consensus sur les questions de DRR, CCA, PR et résilience comme une caractéristique centrale des communautés résilientes. Le consen-

sus au sein de la communauté est toutefois difficile à atteindre, de surcroît entre différentes parties prenantes ayant des positions de pouvoir divergentes. Il est bon de garder cela à l'esprit tout en suivant les prochaines étapes.

Encadré 6 | Politiques affaiblissant les systèmes de réduction des risques traditionnels locaux à Borana (sud de l'Éthiopie).

« Les sécheresses récurrentes ont été un sujet majeur tout au long de l'histoire des basses-terres éthiopiennes, et les stratégies de survie et d'adaptation à ces sécheresses font partie intégrante des structures sociales traditionnelles et des systèmes de gestion des ressources des communautés. » (AWUOR 2009).

Les principales stratégies traditionnelles de mitigation des communautés sont les suivantes :

- *Migration* avec le bétail vers des zones où les pâturages et l'eau sont disponibles pour alimenter le troupeau et limiter les effets négatifs liés au fait de rester trop long en un même lieu fragile. La migration est toutefois gênée par plusieurs facteurs comme la privatisation et la clôture des terres, ainsi que des contraintes pour les bergers au moment de franchir des frontières régionales et internationales au Kenya. A travers ces mesures, le gouvernement vise à restreindre la mobilité des bergers et à les forcer à s'installer et à passer à une vie sédentaire.
- Les plans de *gestion traditionnelle des terres* pour les zones de pacage de la saison sèche et les *Kallos*. Les zones de pacage de la saison sèche sont des pâturages non utilisés durant la saison humide de manière à les garder dans des conditions optimales pour la saison sèche ou durant une sécheresse. Situées à proximité des lits des rivières et dans des zones plus basses où l'eau s'accumule, les zones réservées à la saison sèche sont parmi les meilleurs pâturages. Moins dépendante des précipitations, l'herbe continue de pousser et peut alimenter des troupeaux même lorsqu'il n'y a pas de pluie ou très peu. Cependant, parce qu'elles font partie des meilleures terres de Borana, les zones de saison sèche sont de plus en plus utilisées pour l'agriculture ou occupées à des fins privées. Les bergers perdent par conséquent progressivement accès aux zones réservées pour les saisons sèches, ce qui les rend d'autant plus vulnérables durant les sécheresses.
- Les *Kallos* sont des zones de pacage communales traditionnelles non utilisées durant les années sans sécheresse et réservées comme pâturages supplémen-

taires ou production d'aliments pour les animaux plus faibles – vaches allaitantes, veaux – quand des conditions difficiles se font jour. De cette manière, le long parcours jusqu'aux meilleurs pâturages est épargné aux animaux faibles alors que les autres animaux du troupeau doivent le subir. *Les Kallos* représentent approximativement 1/10 de l'ensemble des terres qui entourent les communautés (Hurst, 2011). Cependant, ces terres de qualité sont ciblées par les ONG et le gouvernement pour installer des bergers, ce qui crée des conflits en lien avec les ressources naturelles et contribue à la dégradation de l'environnement.

- Les ONG et d'autres acteurs du développement ne prennent pas toujours en compte les impacts des interventions qu'ils soutiennent sur les plus vastes pâturages et/ou sur la société pastorale, se concentrant plutôt sur la zone la plus proche ou la communauté au sein de laquelle leur intervention est placée. De ce fait, certaines interventions ont contribué à des tendances négatives sur le long terme dans des changements constatés à Borana en matière d'utilisation des terres (Flintan, 2011).
-

POINT D'ACTION 3

Identifier les « divergences » entre risques de la vie réelle et politiques liées aux risques

Connaître les risques en place, la perception des risques des différentes parties prenantes et la manière dont les risques sont gérés offre l'occasion d'identifier des obstacles et des opportunités dans le contexte de LA gouvernance des risques.

Au Kalimantan (Indonésie), par exemple, des points de vue conflictuels existent sur les causes des incendies. Certains désignent le changement climatique comme la principale cause des feux de forêts tandis que d'autres accusent les pratiques de brûlis des propriétaires de plantation pour huile de palme et les communautés locales. Par conséquent, les politiques liées aux risques et les solutions sont différentes dans les deux cas. Bien que des lois et des réglementations existent pour prévenir les incendies au Kalimantan, celles-ci ne sont pas mises en application. L'absence de recours aux feux (zero-burning) pour les plantations est négligée ou ignorée. Même si les ONG de protection de l'environnement accusent les populations locales de la déforestation et des feux de forêts, les communautés locales ne peuvent être tenues responsables de la déforestation. Ces dernières considèrent

la mise en œuvre du projet Mega-Rice comme la principale cause de déforestation dans le district Kapuas. Les populations locales ont utilisées les forêts de façon responsable puisqu'elles dépendent des forêts en période d'adversité. Ces points de vue opposés nuisent à la coopération dans le lobbying en faveur de la reforestation que les communautés locales aussi bien que les ONG appellent de leurs vœux.

Les questions suivantes aideront à identifier les divergences (encadré 7):

Encadré 7 | Questions clés pour identifier les divergences entre les risques et les politiques.

- Quelles sont les lacunes et les divergences entre les risques encourus, les politiques de risques et les stratégies de réduction des risques ?
 - *Entre différentes parties prenantes de même niveau : est-ce que les risques existants, les perceptions des risques et les stratégies de réduction des risques correspondent ?*
 - *A différents niveaux de parties prenantes : est-ce que les risques existants, les perceptions des risques et les stratégies de réduction des risques correspondent ?*
 - Existe-t-il des divergences entre les politiques et les besoins/demandes des populations locales/groupes cibles ?
 - Est-ce qu'une législation, des réglementations, des politiques, des procédures et des mécanismes sont en place et mis en application dans la pratique?
 - Quel type de parties prenantes est absent, si c'est le cas, dans le domaine du DRR, du CCA et du PR ? Quelles sont les lacunes en matière de coopération et de partage de l'information ?
 - Les différentes parties prenantes sont-elles sur la même ligne en ce qui concerne leurs objectifs ou existe-t-il des conflits d'intérêts entre les différentes parties prenantes ?
-

POINT D'ACTION 4

Identifier les obstacles qui devraient être levés et les opportunités à saisir

Cette étape vise à identifier les goulots d'étranglement et les opportunités de réduction des risques qui devraient être soulignés en fonction de l'urgence ou des priorités fixées par les populations locales. Les trois analyses pays montrent que les obstacles et les opportunités diffèrent et qu'il n'existe pas de réponse toute

faite pour savoir comment et où commencer. En Ethiopie par exemple, l'espace des ONG humanitaires est limité et contrôlé par le gouvernement tandis qu'en Bolivie du Nord, la présence du gouvernement est presque nulle. Ces différents contextes déterminent le type d'obstacles et d'opportunités. Ce que les trois pays ont en commun, c'est qu'ils sont signataires du Cadre d'action de Hyogo (HFA).

Le HFA est un plan décennal pour les années 2005-2015 qui a été adopté par 168 Etats membres des Nations unies dans le but de réduire les pertes consécutives aux catastrophes naturelles partout dans le monde. Le HFA comprend le besoin d'anticiper les risques de changement dus au changement climatique global. Il invite les acteurs étatiques à promouvoir « [...] l'intégration de la réduction des risques associée à la variabilité climatique existante et au changement climatique à venir » (Mitchell et al., 2010). Comme les trois pays inclus dans cette recherche sont signataires du HFA, ce dernier pourrait être utilisé comme cadre de fond et référence pour le lobbying et la négociation entre acteurs étatiques et non étatiques. Le HFA doit être pris en considération même s'il n'est pas un accord juridiquement contraignant.

En Indonésie, par exemple, le HFA a aidé les parlementaires de la Chambre indonésienne des Représentants à approuver en juillet 2007 une nouvelle loi sur la gestion des catastrophes naturelles, stipulant que l'Etat de la République d'Indonésie a la responsabilité de protéger tous les peuples d'Indonésie et l'ensemble de leurs terres d'origine contre les catastrophes naturelles, aussi bien en termes de vie que de moyens d'existence. Cela implique un passage des secours d'urgence à une approche proactive de réduction des risques de catastrophes naturelles. Toutefois, la plupart des représentants des gouvernements à tous les niveaux ne savent pas ce que cela entraîne. Le cadre national de gestion des catastrophes naturelles contient encore des ambiguïtés fondamentales en termes de concepts (signification précise de la gestion des catastrophes naturelles), de structure organisationnelle (Organisme national et régional de gestion des catastrophes naturelles), de processus et de procédures. Ces ambiguïtés affectent l'adoption du cadre par le gouvernement régional et sa traduction en des politiques et des instruments régionaux. Un sujet critique dans le district Kapuas est par exemple la réticence apparente du gouvernement local à promulguer la réglementation locale de gestion des catastrophes naturelles, mettre en place l'Organisme local de gestion des catastrophes naturelles et formuler un plan quinquennal de gestion des catastrophes naturelles. Or, il use justement des ambiguïtés locales comme d'une justification première. Les communautés locales et les ONG locales du Kalimantan central pourraient toutefois utiliser

cette ambiguïté qui offre de l'espace pour négocier la manière dont le gouvernement, du niveau du village à celui du district, pourrait traduire en pratique la politique de réduction des risques de catastrophes naturelles.

Une occasion de stimuler la coopération et d'améliorer la coordination entre les acteurs pertinents réside par exemple dans la mise en place d'un Organisme provincial de gestion des catastrophes naturelles (Badan Penanggulangan Bencana Daerah ou BPBD) pour résoudre les divergences entre politiques des risques et risques encourus par les populations au niveau du village. Le BPBD est en charge de la formulation d'un plan DRR quinquennal pour le district qui constitue une opportunité pour rassembler les services responsables autour de la création d'un DRR proactif et traiter des facteurs de risques sous-jacents. Il est important que les représentants du village et d'autres organisations de la société civile soient impliqués et n'attendent pas que le gouvernement du district produise un plan. Des réglementations suffisantes sont déjà en place pour le DRR ; ce qui manque, c'est leur mise en œuvre ainsi que des rôles et des responsabilités plus clairs des parties impliquées.

Encadré 8 | Questions clés pour élaborer une stratégie d'action.

- Quels sont les obstacles les plus importants et les plus aigus/pressants pour une gestion efficace des risques (ou une convergence efficace des trois domaines : DRR, CCA et PR) ?
 - Quels sont les moyens possibles de les faire disparaître ?
 - Quelles sont les opportunités à saisir pour une réduction des risques plus efficace ?
 - Quels processus (et pratiques) en place sont fondamentaux pour une réduction des risques efficace ?
-

Conseils

- Il est essentiel que l'analyse du contexte de gouvernance se construise sur la compréhension et l'expérience des partenaires et du personnel. Les employés locaux ne devraient pas être uniquement traités comme des informateurs clés ; ils devraient être en pointe (ou au moins être impliqués) dans la conception, le planning et le déploiement du processus analytique.

- Dans la pratique, les quatre étapes ci-dessus se déroulent simultanément au moment de parler aux différents acteurs. Les quatre étapes devraient par conséquent être vues comme un guide pour analyser le contexte de gouvernance.
- Assurer que la cartographie des acteurs pertinents est réalisée par les représentants de la communauté comme les chefs de village et le personnel de l'ONG lors d'un atelier.
- L'analyse du contexte de gouvernance devrait être conduite dans la mesure du possible sur l'analyse existante et se baser sur une large diversité de sources fiables. Les sources d'information importantes à consulter comme point de départ comprennent : les documents produits par les universitaires, les think tanks, les organisations gouvernementales officielles, les organisations de la société civile ainsi que les sondages d'opinion, les médias, les comptes-rendus des débats parlementaires et les rapports indépendants.
- Quand les sources écrites sont limitées, les entretiens avec des informateurs compétents comme des chercheurs, des universitaires, des journalistes, le gouvernement et des représentants de la société civile peuvent être utilisés pour compléter les informations existantes. Les discussions et les ateliers avec le personnel des ONG internationales et leurs partenaires sont essentiels pour mettre à contribution les connaissances du personnel local concernant le contexte local et commencer à construire l'appropriation de l'analyse dès le début. Pour un document bien structuré, clair et relativement court sur l'analyse des données secondaires, voir *Tips for collecting, reviewing, and analysing secondary data* du Program Quality Digital Library de CARE.

Le résultat de cette étape est une vue d'ensemble des approches, politiques et lois en matière de risques ainsi que des divergences et des obstacles à traiter et des opportunités à saisir. Avec les informations collectées jusqu'à présent, les communautés et les organisations d'aide pourront établir une stratégie pour leurs actions de manière à traiter les risques ressentis comme urgents et à renforcer la résilience.

POINT CLÉ 3

Analyse des champs de forces du pouvoir et relations entre parties prenantes

Pourquoi est-ce important ?

Une analyse profonde des intérêts, valeurs, positions, redevabilités et capacités des parties prenantes ainsi qu'une compréhension des espaces politiques pour l'interaction entre parties prenantes augmenteront les opportunités de concevoir des stratégies et des programmes qui traitent de façon efficace des divergences et des barrières et tirent partie des occasions offertes pour promouvoir la coopération visant à renforcer la résilience. Ce point clé s'appuie sur les étapes précédentes et détaillera davantage la nature des relations entre les parties prenantes ainsi que les éléments plus fondamentaux des acteurs qui donnent forme aux caractéristiques de l'arène politique. L'arène politique renvoie aux rencontres, débats et négociations parmi les parties prenantes pertinentes où interagissent différents points de vue sur les catastrophes naturelles et sur les risques, et où les parties prenantes essaient de convaincre les autres de leur explication des risques et de leurs solutions (voir point clé 2). L'analyse des relations de pouvoir et des positions complètera la compréhension existante avec une analyse plus approfondie des causes fondamentales de la pauvreté mais aussi de la vulnérabilité des personnes aux risques de catastrophes naturelles et aux injustices sociales dues aux différentiels de pouvoir et à une mauvaise gouvernance (CARE, 2012).

Dans cette section, seront discutés les points d'action suivants :

- Connaître tous les acteurs pertinents avant d'agir du niveau local au niveau (inter)national
- Analyser les espaces de gouvernance et la marge de manœuvre pour exiger sécurité et protection
- Placer votre propre organisation dans l'arène politique de la réduction des risques de catastrophes, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction de la pauvreté
- Concevoir des stratégies d'action et de programmation

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Connaître tous les acteurs pertinents avant d'agir du niveau local au niveau (inter)national

Dans les points clés 1 et 2, les parties prenantes pertinentes en matière de DRR, CCA et PR ont été identifiées de même que leurs perceptions des risques, mais aussi les mesures et les politiques de réduction des risques qu'elles prônent ou disent prôner. Cette étape analyse les motivations de chaque acteur qui formatent les résultats de gouvernance, soutiennent ou freinent les réformes en faveur des pauvres et influencent les décisions en matière de politiques, de programmes et de budgets concernant les trois domaines (DRR, le CCA et PR). Cette analyse vise à révéler ce que les parties prenantes veulent et font réellement dans la pratique.

L'image du schéma 6 a été prise dans un village du Kalimantan central en Indonésie où des personnes de la communauté ont cartographié les parties prenantes pertinentes et représenté visuellement leurs relations avec ces parties prenantes en termes de proximité et de coopération en utilisant l'outil du diagramme de Venn. De tels schémas peuvent aussi être dessinés en se focalisant sur les acteurs provinciaux et nationaux qui sont pertinents pour un secteur spécifique : DRR, CCA et/ou PR (voir schéma 7 : Cartographie des parties prenantes).

L'encadré 9 qui suit fournit une série de questions à poser au sujet de chaque acteur de façon à analyser plus en détail les intérêts des parties prenantes. Il n'est pas toujours nécessaire de poser toutes les questions dans chaque contexte à tous les acteurs car ce serait chronophage, en particulier dans les contextes où opèrent de nombreux acteurs.

Figure 7 | Cartographie des parties prenantes pour un secteur spécifique.



Encadré 9 | Questions pour analyser les intérêts des parties prenantes.

Rôle, mandat et responsabilités

Quels sont les rôles/mandats et responsabilités officiels et non officiels ? Quel est l'équilibre entre les autorités centrales/locales dans la prestation de services ?

Intérêts poursuivis

Quel est l'agenda à court et long terme de l'acteur ? Quelle est la part d'objectifs formels et informels que poursuit l'acteur ? Quelle est la part entre objectifs en faveur des pauvres et objectifs liés aux luttes de pouvoir et au positionnement individuel ?

Pouvoir et ressources pour influencer les agendas

Quel pouvoir et quelles ressources l'acteur utilise-t-il ? Qu'est-ce qui relève du formel et de l'informel ? Le pouvoir informel est-il réduit par le pouvoir informel qui lui fait face ? Quel est l'équilibre du pouvoir au sein de l'organisation ? Quelles sont les poches de résistance et de soutien ? Quelles sont les valeurs des individus clés (visibles et moins visibles) et leur effet sur le soutien ou la résistance des autres face aux politiques ?

Dans quelle mesure le pouvoir est-il dévolu à certains individus ou franges de la communauté ? Comment différents groupes d'intérêt extérieurs au gouvernement (par exemple, le secteur privé, les ONG, les médias, les groupes religieux, etc.) cherchent-ils à influencer les politiques ?

Relations clés

A qui l'acteur est-il connecté – qui connaît quoi ? Quelles connexions et quelles alliances a l'acteur ? (c'est-à-dire les institutions étatiques, les autorités coutumières ou traditionnelles, les partis politiques, les chefs et les organisations socio-politiques, les bailleurs, les ONG internationales et les intérêts étrangers, les universités, les instituts de recherche et les think tanks, les médias, le secteur privé, les ONG et les organisations communautaires, etc.)?

Incitations

Comment sont les paies des fonctionnaires du secteur et les conditions de travail en général ? Une culture de la performance est-elle présente en général ? Quelles incitations positives et négatives sont aux mains de l'acteur pour maintenir ou changer son comportement en matière de gouvernance ? Quelles seraient pour l'acteur les récompenses (bénéfices) et sanctions (pertes) s'il maintient ou renforce la gouvernance du secteur ? Quelles contraintes rencontrerait l'acteur pour rechercher le changement ou lui résister (c'est-à-dire : opportunités de promotion au travail, niveau et répartition des rémunérations, etc.) ? Quels sont les principaux groupes qui bénéficient ou sont exclus du système d'incitations.

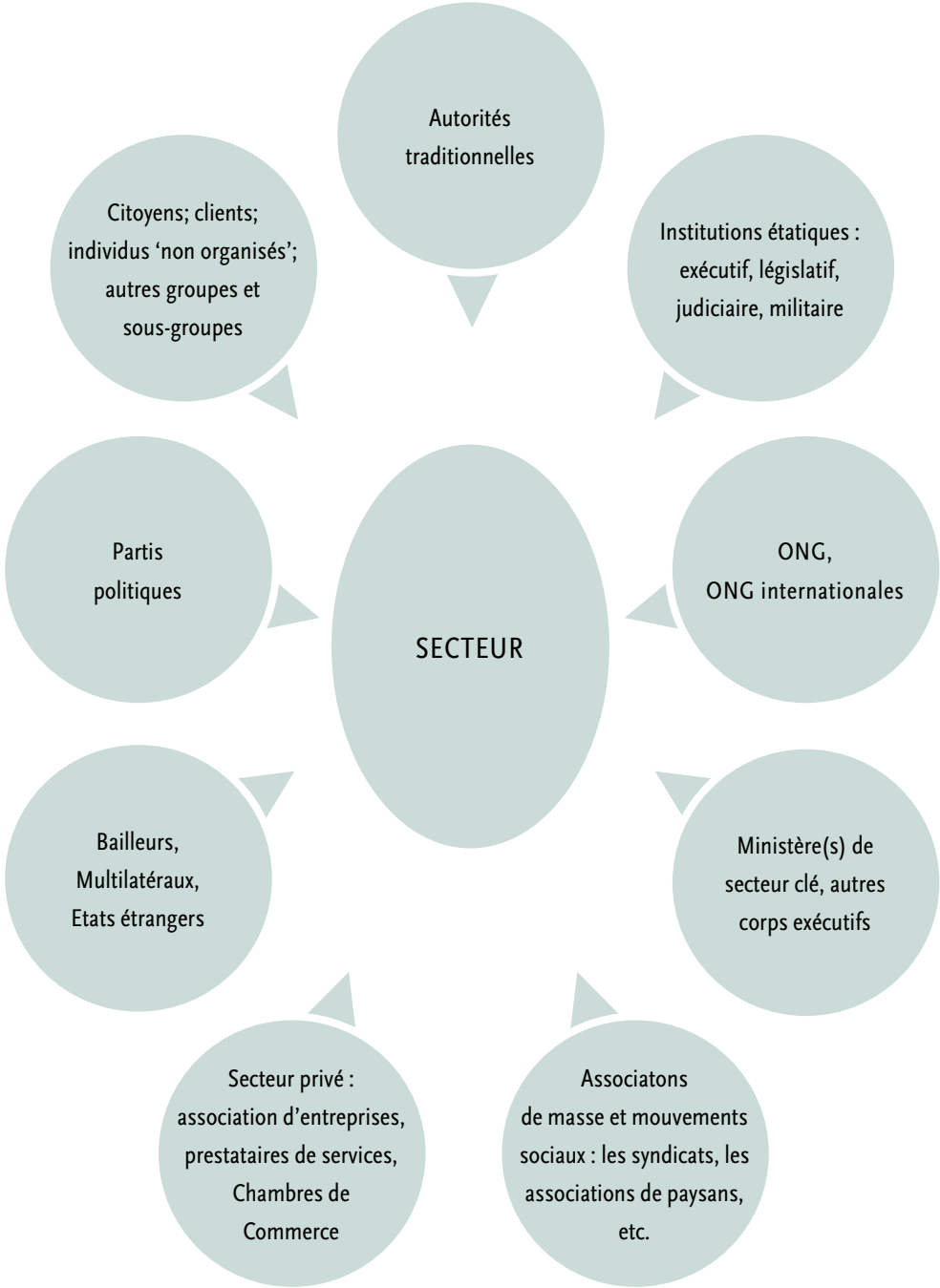
Capacités

Comment l'acteur est-il organisé, quelles sont ses ressources et dans quelle mesure est-il capable de délivrer des services adaptés, en particulier aux pauvres et aux citoyens marginalisés ? Les prestataires de service de première ligne ont-ils les moyens et l'autonomie adéquats pour agir ?

Redevabilité

Dans quelle mesure l'acteur est-il ouvert au partage d'information ? Existe-t-il un mécanisme formel de transparence pour partager de l'information à jour et d'un niveau accessible ? Les flux et la gestion des ressources sont-ils transparents ? Dans quelle mesure et envers qui l'acteur est-il redevable de son opération ? Existe-t-il des mécanismes formels de redevabilité pour vérifier les performances, les abus de pouvoir, la corruption, etc. ? La société civile est-elle impliquée dans le suivi de cet acteur ?

Figure 7 | Cartographie des parties prenantes.



Capacité de réponse

Jusqu'où l'acteur est-il réceptif aux besoins et aux droits des citoyens pauvres et marginalisés ? Existe-t-il une forte tradition de consultation formelle et informelle ?

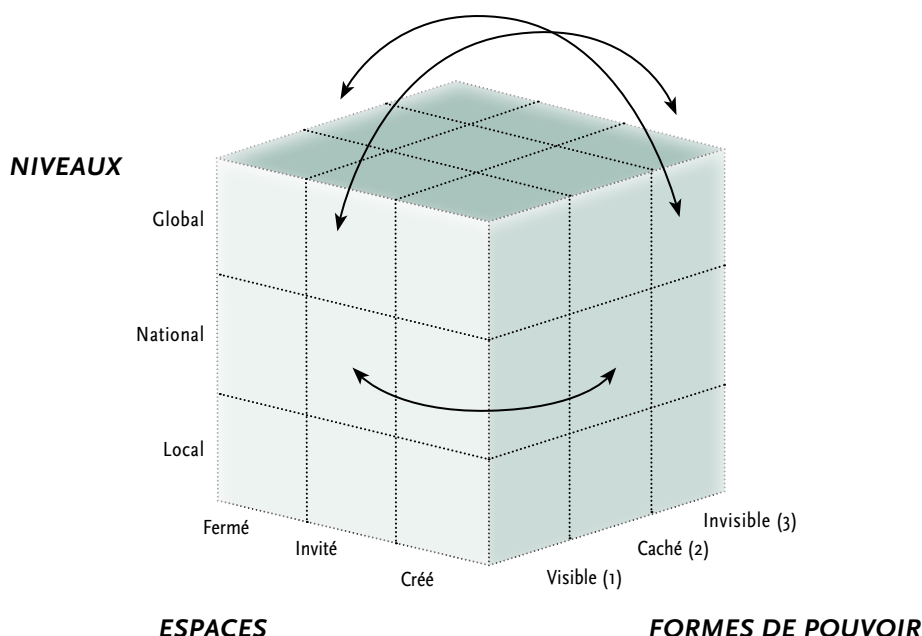
Dans quelle mesure les citoyens sont-ils impliqués dans les processus de prise de décision (décisions au niveau des politiques, des programmes et des allocations de fond) ? Existe-t-il un mécanisme formel ou informel pour la consultation ou la participation ? Jusqu'où les utilisateurs de services sont-ils impliqués dans la planification, la réalisation et l'évaluation de la prestation de service ?

Source : CARE (2012). *Towards better governance – Governance Context Analysis and Programme Design*. A Guidance Note, pp. 21-22

Les questions de ce tableau s'intéressent aux relations de pouvoir entre les parties prenantes et les formes de pouvoir qu'elles utilisent. Très souvent, le pouvoir est perçu comme une « propriété » que les personnes ou les groupes peuvent « posséder » et qui peut être « agrandie », comme le suggère la notion de « renforcement du pouvoir » (empowerment). Cette « notion de propriété » du pouvoir ignore le fait fondamental que le pouvoir est toujours relationnel. Le pouvoir doit être constamment exercé plutôt qu'atteint (Foucault, 1980). Foucault a défini le pouvoir comme un jeu de relations dispersées à travers la société – dans les relations familiales, au sein d'une institution ou d'une administration – plutôt que situées au sein d'institutions particulières de l'Etat ou du gouvernement. Au lieu de voir le pouvoir comme une oppression – restreignant la liberté et contraignant les individus -, Foucault le voit comme ce qui construit un jeu de relations, lesquelles tendent à positionner les personnes de telle façon que cela fait fonctionner le système politique. Le « soft power » (ou pouvoir de persuasion et d'attraction - Nye, 1990) peut être exercé pour atteindre un consensus ou enrôler d'autres acteurs dans une mobilisation liée une action concertée afin d'arriver à un résultat supérieur à ce qui peut être atteint de façon individuelle. En principe, tous les acteurs sont capables d'effectuer le changement au moyen de négociation, d'innovation ou d'expérimentation, même si leur espace social de manœuvre est limité. Les acteurs exercent différentes formes de pouvoir ou participent à différents types de rencontre dans l'arène politique.

Le « cube du pouvoir » est un outil d'analyse des relations de pouvoir et de la manière dont le pouvoir est exercé durant les interactions entre les acteurs, voir schéma 8 (Gaventa, 2006). Cet outil est de plus en plus utilisé par les organisations humanitaires et de développement pour établir des stratégies d'action et d'interventions tout en étant conscient des contraintes et des dynamiques de pouvoir.

Schéma 8 | Le 'cube du pouvoir' : les niveaux, les espaces et les formes de pouvoir (Gaventa, 2006)



1. *Le pouvoir exercé publiquement et de façon visible*

Cette forme de pouvoir renvoie aux manifestations de pouvoir visibles comme les prises de décision observables et les procédures de prise de décision au sujet de l'allocation des ressources qui impliquent le « qui, comment et quoi » de l'élaboration des politiques et des interventions. Toutefois, le pouvoir en lien avec l'espace et le lieu travaille aussi à mettre des frontières à la participation et à empêcher que certains acteurs ou points de vue n'entrent dans les arènes de la participation (Gaventa, 2006: 29). Cette forme de pouvoir est aussi désignée comme propre à l'élaboration de stratégie, ce qui peut être observé dans les nombreuses interactions quotidiennes entre les personnes et les groupes qui visent à influencer l'action des autres.

2. Le pouvoir caché : fixer l'agenda politique

Les relations de pouvoir se construisent à travers des mécanismes comme les politiques, les lois et les réglementations qui régulent le comportement des personnes. Elles renvoient aux « règles du jeu » autant qu'aux « acteurs de ce jeu ». Certains acteurs et institutions puissants ont de l'autorité et maintiennent leur influence en contrôlant qui se rend à la table de décision et ce qui sera à l'ordre du jour. Ils se retrouvent du niveau local jusqu'au niveau global pour exclure ou dévaluer les préoccupations et la représentation des groupes les moins puissants. Conférer du pouvoir aux stratégies de plaidoyer qui se concentrent sur le renforcement des organisations et des mouvements des pauvres contribue à construire la force du nombre et un nouveau leadership afin d'influencer la manière dont l'agenda politique est formé tout en augmentant la visibilité et la légitimité de leurs sujets, de leurs voix et de leurs requêtes. (Gaventa, 2006)

3. Le pouvoir invisible : définir le sens et ce qui est acceptable

Le pouvoir opère, parmi d'autres moyens, via des moyens discursifs qui sont liés à la valeur des acteurs mais aussi à leur vision du monde, à leur identité et à la signification donnée aux sujets. Cette forme de pouvoir formate les croyances des populations, l'image de soi et l'acceptation du status quo. « Les processus de socialisation, la culture et l'idéologie perpétuent l'exclusion et l'inégalité en définissant ce qui est normal, acceptable et sûr (safe) » (Gaventa, 2006, 29). Cela renvoie aux relations de pouvoir hiérarchiques et antagonistes dans lesquelles les personnes ou les groupes subordonnés ont peu de marges de manœuvre. Les moyens discursifs peuvent aussi être déployés pour mobiliser et organiser une « structure efficace ». Par exemple, « les accords sociaux qui sont habituellement perçus comme justes et immuables vont nécessairement sembler injustes et modifiables » (Snow, 2004: 383). Différents acteurs luttent ainsi pour assurer un soutien à leur propre définition de la réalité. Un exemple en est les différentes approches des risques que chaque acteur a (point clé 2) et, dans l'arène politique, chacun essaie d'obtenir un soutien en faveur de sa solution face aux risques.

Ces diverses formes de pouvoir sont étroitement liées et ne peuvent être isolées les unes des autres. Si l'on revient à la notion d'« arène politique » où différents acteurs débattent, négocient et luttent pour faire avancer leurs intérêts, ces diverses formes de pouvoir doivent être prises en compte et reliées au contexte institutionnel plus large.



Encadré 10 | Utiliser les diverses formes de pouvoir du gouvernement et des organisations de la société civile pour négocier en faveur de moyens d'existence durables dans les zones affectées par les catastrophes naturelles aux Philippines.

Cet exemple décrit comment les communautés locales ont gagné une voix politique grâce aux institutions locales liées au contexte politique plus large jusqu'à Malacañang, le Bureau du Président. Les communautés se sont organisées en un collectif dénommé UGNAYAN. Son but était de demander au gouvernement un soutien en termes de terres et de moyens d'existence après que les communautés ont perdu leurs fermes en raison des torrents de boue qui s'étaient déversés depuis le Mont Pinatubo. Le gouvernement philippin était toutefois très réticent à satisfaire les demandes des survivants du Pinatubo à cause d'un manque de ressources et des intérêts propres aux entreprises.

En 1992, un an après l'éruption du Mont Pinatubo, les communautés locales subissaient toujours les torrents de boue en provenance des pentes du volcan provoquées par les multiples typhons. Les coulées de cendres (dites lahar) – qui ont parfois recouvert des terres et des maisons jusqu'à 5 mètres de haut et même plus – ont détruit les propriétés et emporté des vies. Les habitants des villes, les ouvriers agricoles et un grand nombre de paysans déplacés, ont formé UGNAYAN-Pampanga, un collectif d'organisations communautaires pour faire du lobbying en faveur de la réinstallation de toutes les familles affectées par les torrents de boue et vivant dans des centres d'évacuation sans terres ni autres sources de revenus.

UGNAYAN s'est ensuite développée pour inclure des organisations communautaires d'autres provinces et créer une association de survivants à l'échelle régionale où l'adhésion peut avoir différents niveaux politiques. En 1995, UGNAYAN était prête à s'attaquer ouvertement aux problèmes de vulnérabilités comme les « sans-terres », la pauvreté, le chômage mais aussi au Plan gouvernemental de développement pour le Luzon central qui vise à favoriser la conversion des terres au profit du secteur privé. UGNAYAN a reçu le soutien des ONG humanitaires, des groupes de défense des droits de l'Homme et des médias locaux afin de mobiliser plus de personnes évacuées, de créer une opinion publique favorable et d'influencer les décideurs en place au sein des gouvernements locaux et national. Le collectif a pu cultiver des terres en friche au sein de la base aérienne de Clark, une des anciennes bases militaires américaines utilisées jusqu'en 1999, tout en négociant des titres de propriété avec le Département des Réformes agraires. Jusqu'en 2011, le gouvernement philippin n'a pas accordé les demandes d'UGNAYAN. Malgré cela, les organisations communautaires, seules ou en groupes, ont pu avoir accès à des terres en friche appartenant à de grands propriétaires dans leurs municipalités respectives, ont pris le risque de cultiver des terres abandonnées recouvertes de boue ou ont essayé d'adopter des solutions alternatives en matière de moyens d'existence. Changer ce système injuste au profit des paysans sans-terres et des familles déplacées reste néanmoins un grand défi pour la société civile.

Dans cet exemple, les différentes formes de pouvoir sont utilisées dans l'interaction entre les différentes parties prenantes. Le pouvoir visible et exercé de façon publique renvoie au type d'interventions que le gouvernement et la société civile mettent en œuvre. Le gouvernement a priorisé les travaux d'infrastructures comme les digues pour arrêter les torrents de boue et la construction de centres d'évacuation pour les survivants. Il n'a pas reconnu les besoins liés aux moyens d'existence des populations affectées mais a dépensé ses ressources pour protéger les villes et les industries.

Des formes de pouvoir plus cachées s'exercent via les institutions comme les politiques en lien avec les questions de propriété, lesquelles favorisent les grands propriétaires terriens au détriment des paysans et des ouvriers agricoles affectés par les catastrophes naturelles. D'autre part, la société civile a créé des accords institutionnels au-delà du niveau communautaire, à la fois horizontalement et verticalement, a facilité l'action collective valorisant les voix locales et a réclamé des points d'entrée dans les arènes politiques du niveau local au niveau national afin de

s'attaquer aux causes des vulnérabilités, avec des degrés divers de réussite. Dans le contexte des Philippines où les relations entre société civile et Etat sont très polarisées, ces mécanismes institutionnels visant à générer de l'action collective ou une citoyenneté active fonctionnent comme une gouvernance parallèle défiant le gouvernement central à Manille.

Les ONG humanitaires ont exprimé une opinion ambivalente sur la façon de se comporter avec le gouvernement. D'un côté, elles lui reprochent la persistance des vulnérabilités subies par les populations, le gouvernement philippin envisageant les catastrophes naturelles comme des événements extérieurs hors de son contrôle et utilisant ses ressources financières limitées comme une excuse pour ne pas répondre de façon adaptée aux besoins des populations affectées. D'autre part, la société civile envisage les catastrophes naturelles comme des événements politiques dont le gouvernement peut être tenu responsable. Elle a accusé de pots-de-vin et de corruption certains organismes comme la Commission Mount Pinatubo, et déploré le harcèlement commis par les militaires sur les chefs des organisations communautaires et le personnel des ONG. Ces formes répressives de pouvoir limitent la marge de manœuvre des populations. Les ONG humanitaires ont été invitées à des consultations au niveau national, provincial et municipal. Chaque fois, ce fut pour elles un dilemme de savoir s'il fallait ou non assister à ces réunions où les plans gouvernementaux sont discutés, les ONG craignant d'être récupérées. Dans de nombreux cas, le Département des Affaires sociales et du Développement comprenait les communautés assistées par les ONG dans ses rapports de conformité, revendiquant que celles-ci étaient assistées par le gouvernement. Ces formes invisibles de jeux de pouvoir sont difficiles à modifier.

Les (dés)équilibres et les relations de pouvoir entre les divers acteurs peuvent être représentés graphiquement en dessinant les différentes parties prenantes sur une carte et en indiquant les différents types de relations entre elles (voir schéma 10). L'analyse des intérêts des parties prenantes et de la manière dont elles exercent leur pouvoir tout en interagissant avec les autres aboutit à une compréhension des interrelations entre acteurs. Pour résumer cette analyse, les questions suivantes peuvent être posées :

- Qui soutient les communautés en danger et qui néglige ou ignore les problèmes des populations locales ?
- Qui soutient l'agenda du changement climatique, de la réduction des risques de

catastrophes naturelles et de la réduction de la pauvreté ? Qui n'a aucun intérêt à investir des ressources dans ces domaines ?

- Qui peut potentiellement être opposé aux initiatives de renforcement DRR, PR et CCA parce qu'elles pourraient gêner leurs intérêts économiques ou politiques ?
- Comment le pouvoir est-il réparti au sein des institutions comme l'armée, le corps législatif, le système judiciaire, les entreprises publiques, les médias de masse, la société civile et « incivile », les organisations religieuses ? Et quelles sont les conséquences sur les politiques ?
- Quels sont les alliances ou les conflits clés entre les institutions et les acteurs influents ?

Les réponses à ces questions sont visibles dans le schéma 9.

Encadré 11 | Différentiels de pouvoir au Kalimantan (Indonésie).

Dans le contexte indonésien, nous avons observé des différentiels de pouvoir au sein des communautés, par exemple entre les différents départements du gouvernement, entre le secteur privé et certaines communautés, et enfin entre le gouvernement et des communautés. Alors que le gouvernement fournit des concessions aux plantations d'huile de palme, les droits fonciers des villages de transmigration restent indéfinis. En outre, différentes réglementations sur la technique du brûlis existent en fonction de qui est en charge de fixer les règles.

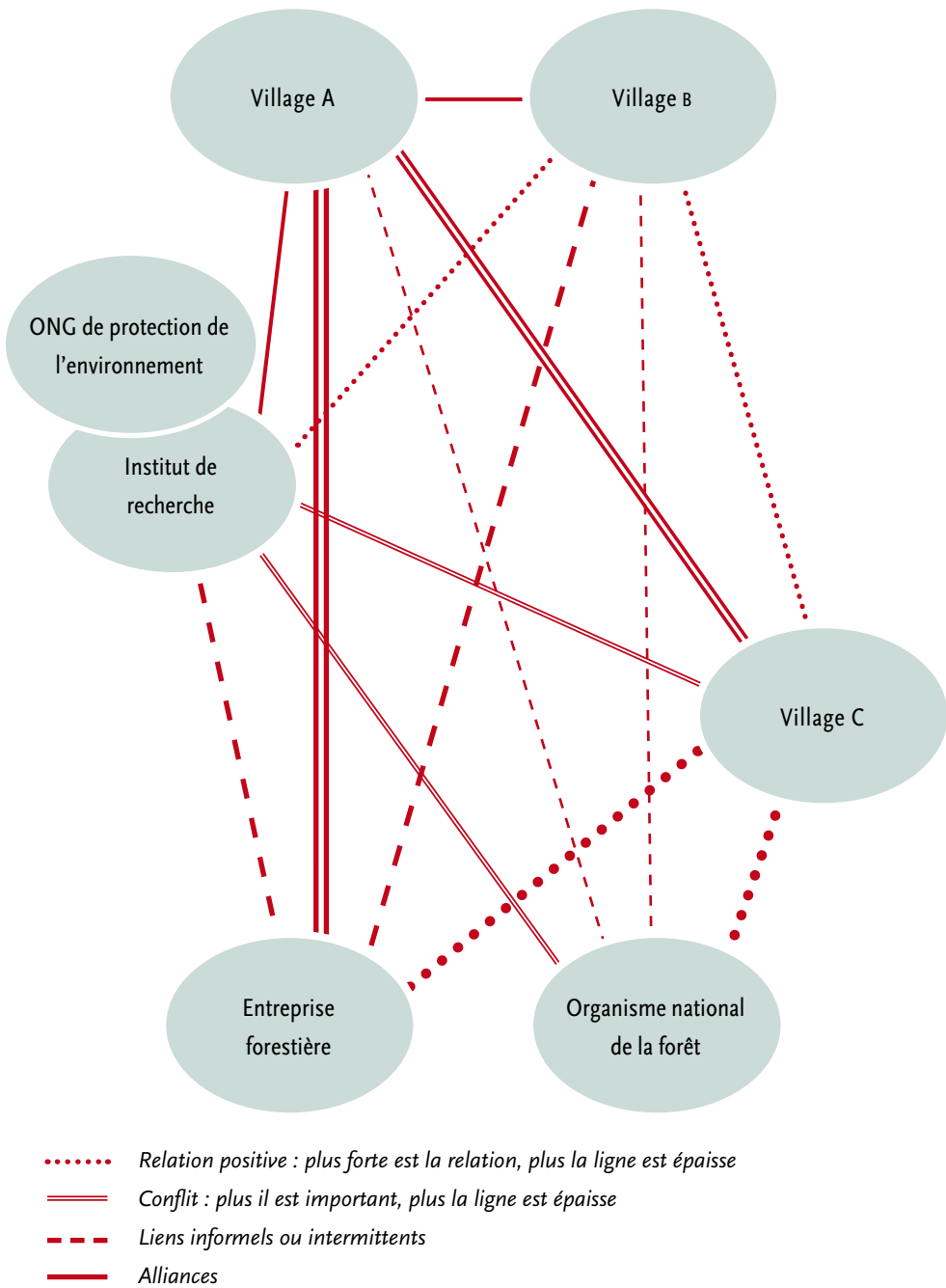
Après avoir réalisé une analyse des champs de forces du pouvoir, les communautés et les organisations d'aide peuvent utiliser les résultats afin d'élaborer leur stratégie d'action comme la définition d'une approche de plaidoyer ou l'identification de l'organisation avec qui s'engager. (Voir aussi point clé 3.d.)

POINT D'ACTION 2

Analyse des espaces de gouvernance et de la marge de manœuvre pour exiger sécurité et protection

Ce point d'action se concentre sur le diagnostic des espaces et des niveaux d'interactions entre les acteurs utilisant comme outil le cube du pouvoir de Gaventa (voir plus haut). La dimension des espaces du cube renvoie aux arènes potentielles de la participation et de l'action, y compris ce que nous appelons les espaces fermés, invités ou créés. La dimension des niveaux du cube renvoie aux différents niveaux de

Figure 9 | Cartographie des parties prenantes et nature des relations.



Source : Castro, A.P. and A. Engel (2007). *Negotiation and mediation techniques for natural resource management*. Case studies and lessons learned. FAO.

prises de décision et d'autorité tenus sur une échelle verticale comprenant le local, le district, le national et le global. Comment et où sont prises de facto les décisions ? Qui décide des risques à prioriser et quelles mesures de réduction des risques seront mises en œuvre ?

La manière dont les gouvernements gèrent les risques de catastrophes naturelles, répondent aux catastrophes naturelles et aux événements météorologiques extrêmes mais aussi les expliquent, influence leurs interactions et leurs relations avec leurs citoyens. Les gouvernements peuvent voir les catastrophes naturelles comme une fenêtre d'opportunité pour une réorganisation sociale et spatiale qui peut avoir des conséquences positives et négatives pour les plus vulnérables. Les gouvernements qui manquent de capacités ou de volonté pour répondre de façon adaptée ont tendance à recourir à la force brute et à la répression ou à se reposer sur les ONG nationales et/ou internationales, les agences des Nations unies et les organisations privées qui fournissent des services publics comme en Haïti et en Afghanistan.

L'objectif de ce point d'action est d'évaluer à quel point l'arène DRR-CCA-PR est inclusive de manière à vérifier s'il existe ou non une culture des consultations formelles et informelles entre les divers acteurs mais aussi pour cartographier les espaces existants. Voici une liste non exhaustive de questions d'orientation :

- Existe-t-il une culture de l'ouverture et de l'engagement entre acteurs étatiques et non étatiques dans les trois domaines (DRR, CCA et PR) ? La société civile est-elle sporadiquement consultée lors de processus ad hoc ou est-elle formellement invitée à prendre part aux processus gouvernementaux de prises de décision de manière institutionnalisée ? A quels niveaux ?
- Existe-t-il des mécanismes, des forums ou des espaces pour assurer que les voix des citoyens sont entendues et que leurs demandes sont traitées ? Quels sont les types d'espaces existant (formel, informel, revendiqué, invité, créé) ?
- Les espaces formels pour la participation sont-ils accessibles dans la réalité à tous les citoyens ? Qui y participe et qui est exclu de tels espaces ? Quels types de décisions sont pris dans ces espaces ? Les décisions sont-elles ensuite mises en œuvre et appliquées ?
- Existe-t-il des mécanismes de suivi social et de redevabilité dans les secteurs ? Est-ce que les parlements et les conseils fonctionnent ? Existe-t-il un organisme indépendant où l'on peut déposer une plainte ?
- La liberté d'expression existe-t-elle de même que des espaces pour que la société civile puisse revendiquer et se battre pour ses droits en dehors des processus

institutionnalisés ? Une culture plus concurrentielle et conflictuelle est-elle acceptée par les autorités responsables des trois domaines (DRR, CCA et PR) ? En Ethiopie par exemple, la liberté d'expression et l'espace pour que les ONG soutiennent les populations affectées par les sécheresses sont très limités et constamment surveillés par les autorités.

Il est très important d'être sélectif et de se focaliser réellement sur les informations essentielles pour développer une vue d'ensemble concise. Le résultat de l'analyse de la participation dans des espaces et des niveaux politiques est primordial pour évaluer quels sont les espaces et les niveaux de négociations et de dialogues ou s'ils nécessitent d'être créés. Les points d'action 3.a. et 3.b. forment la base de la conception des stratégies d'action et de programmation.

POINT D'ACTION 3

Placez votre propre organisation dans l'arène politique de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction de la pauvreté

Chaque organisation est dotée d'un mandat ou d'une mission spécifique et vise à mettre en œuvre des programmes en accord avec ceux-ci, ce qui ne correspond pas toujours avec les nouveaux développements et les changements sur le terrain. Les organisations avec un agenda à dominante « développement » peuvent ainsi hésiter à mener des activités de gestion des catastrophes naturelles. En effet, les fonctionnements organisationnels séparent souvent travail de développement et réduction des risques de catastrophes naturelles qu'ils considèrent comme une partie de l'aide humanitaire à court terme.

Ce cloisonnement correspond à un état d'esprit : il nous permet de voir les disciplines de façon isolée plutôt qu'en relation les unes par rapport aux autres. Ce constat est typique des organisations structurées comme des machines bureaucratiques dont la logique nécessite des catégories ou des « cases » pour fonctionner. Les organisations nationales et européennes ne sont pas les seules à travailler de cette manière, c'est aussi le cas des ONG et des grandes entreprises. Cette logique a été adoptée par les organisations afin d'avoir accès à des financements et d'organiser leur système de comptabilité ; c'est une manière d'être à la fois financé et redevable. Cela a pour conséquence de potentiellement inciter le personnel de projet à regarder « vers le haut » pour plaire aux financeurs plutôt que « vers le bas » ou « sur le côté » pour optimiser les liens avec les réalités du terrain. Bien sûr, les per-

sonnes qui travaillent dans lesdites « bureaucraties » n'ignorent pas les problèmes dus au cloisonnement. En outre, elles doivent elles-mêmes être de plus en plus résilientes car bailleurs et ONG vont devoir s'adapter à un climat politique changeant, subissant des coupes budgétaires et une baisse de leur soutien populaire mais aussi financier en faveur de l'aide.

Pourtant, un changement conceptuel semble crucial puisque la réalité sur le terrain est plus convergente et holistique. Suivre des domaines séparés peut mener à des interventions contreproductives et à une duplication des efforts. Envoyer des équipes différentes sur le terrain, chaque équipe travaillant séparément sur des projets de DRR, CCA ou PR, sans lien entre eux, s'avère :

- très déroutant pour les communautés locales qui vivent dans des environnements à risques multiples et sont affectées de façon simultanée par des choix interdépendants (point clé 1);
- peu efficient pour les organisations qui multiplient les efforts en travaillant dans la même zone, vers un même but, mais avec des différences d'arrière-plans conceptuels, d'approches et de sources de financement;
- un facteur masquant les sujets réels : alors que le changement climatique est de plus en plus regardé comme un fait incontesté, de nombreux acteurs voient l'interdépendance entre les vulnérabilités de plus en plus importantes des pauvres, la dégradation environnementale, l'urbanisation et la survenue de catastrophes comme une hypothèse crédible alors que d'autres ont encore besoin de preuves pour soutenir cette idée.

De manière à prendre conscience du rôle et de la position de chaque organisation au sein de l'arène DRR-CCA-PR, les questions suivantes peuvent être posées :

- Quelles sont les priorités de l'organisation pour travailler dans le pays ou dans la zone ? Sur quels thèmes travaillez-vous ? Correspondent-ils aux changements de la réalité locale ?

L'expérience de CARE-Indonésie avec ses programmes SLUICES a montré que le projet ne correspondait pas avec les changements de la réalité locale. Le programme visait à modifier le projet Mega Rice grâce à la reforestation, ainsi que par la promotion des activités agricoles et liées au caoutchouc. Il ne s'est pas intéressé au secteur de l'huile de palme qui s'est développé dans la zone et a changé les relations de pouvoir entre les divers acteurs.

- Avec qui maintenez-vous de bonnes relations de travail et avec qui la relation est-elle tendue ou difficile ?
- Quelles sont les forces et les opportunités opérationnelles ?

- Quelles sont les limitations et les menaces opérationnelles ?
- Quels « murs » existe-t-il entre les départements mais aussi entre les décideurs et les personnes du terrain qui nécessitent d'être dépassés ?
- Pouvez-vous préciser envers qui vous êtes redevable au niveau des bailleurs et des communautés lorsque vous adoptez une approche communautaire.

Sur la base de ce diagnostic organisationnel, des choix peuvent être faits quant aux personnes avec qui construire des partenariats, aux relations qui nécessitent d'être améliorées ou aux points d'entrée qui doivent être prioritaires.

POINT D'ACTION 4

Concevoir des stratégies d'action et de programmation

Une analyse du contexte de gouvernance peut générer une écrasante quantité d'informations, difficile à traiter, digérer et finalement utiliser pour concevoir des programmes efficaces (CARE, 2012). Pourtant, donner du sens à toutes les informations collectées et répondre à la question « Et alors ? » peut même s'avérer un véritable défi. De manière à traduire les résultats de l'analyse en recommandations opérationnelles, il est essentiel de cerner les implications de l'analyse sur la programmation et d'organiser les informations pertinentes de manière à montrer les liens avec les programmes.

Cette étape propose une série de questions d'orientation pour commencer à explorer quoi faire (domaines de travail), à quel niveau (du local jusqu'au national) et avec qui (les acteurs avec qui établir un partenariat) :

- Quels sont les défis sous-jacents au niveau les plus importants en matière de gouvernance liée aux trois domaines (DRR, CCA et PR) ?
- Comment ces défis sous-jacents influencent-ils des aspects spécifiques de la gouvernance liée aux trois domaines ? Regardez aux niveaux de la corruption, des intérêts spécifiques, des violations des droits de l'Homme, de la mise en application des lois, des tendances économiques, etc. ?
- Quelles incitations, opportunités ou pressions locales existent en matière de réforme ou de changement positif ?
- Cette question se concentre sur les points d'entrée et les opportunités pour soutenir les réformes en faveur des pauvres et les changements en profondeur (voir aussi point clé 2, point d'action 4). Cet exercice devrait aller au-delà de l'analyse des champions de la réforme individuelle (analyse des acteurs) et davantage observer les facteurs à moyen et long terme. Cela peut être lié aux institutions et aux règles du jeu (par exemple, la pression croissante de la classe moyenne

pour une action anti-corruption, la demande des entreprises pour un meilleur encadrement de la réglementation afin de faire face à la concurrence accrue aussi bien internationale que régionale, la mobilisation sociale autour du droit d'accès à l'information, etc.).

- Avec qui avez-vous besoin de travailler ? Et comment ? (voir point d'action précédent)

Une fois déterminés les priorités et les objectifs, il faut choisir avec qui travailler.

Pour répondre à cette question, il faut prendre en compte :

- Quels acteurs sont plus stratégiques et lesquels sont plus accessibles ? Existe-t-il un compromis entre être plus stratégique et être plus accessible ?
- Qui sont les individus clés ? Comment exercent-ils leur influence ? Dans quelle mesure leurs perceptions et idéologies correspondent-elles aux objectifs de l'organisation ? Qui représentent-ils ou disent-ils représenter ?
- Existe-t-il des groupes et des partenaires non conventionnels ou non identifiés au préalable ? Dans quelle mesure ces groupes sont-ils légitimes ? Sont-ils politiquement et culturellement acceptables ? Est-il envisageable de travailler avec ces groupes ? Sont-ils accessibles ?

A la fin de ce chapitre, en ajoutant les informations collectées durant les points clés 1 et 2, vous devriez avoir une première idée des domaines dans lesquels intervenir, à quel niveau et avec qui. Ce niveau d'analyse peut contribuer à une analyse plus ciblée sur un secteur ou une thématique en particulier.

Pour tout sujet ou toute action donnée, il n'existe pas une seule stratégie ou un seul point d'entrée. Beaucoup de choses dépendent de l'intersection des relations qui, à leur tour, peuvent soit contribuer à de nouvelles divergences et à des distorsions de pouvoir, soit repousser de façon simultanée les limites du possible en matière d'action stratégique (Gaventa, 2006). Par exemple, lier des campagnes locales, nationales et globales en vue d'ouvrir des espaces jusque-là fermés peut s'avérer important mais en faisant cela, il est possible que des formes de pouvoir visibles et invisibles soient renforcées si l'on exclut dans le même temps certains acteurs potentiels ou certaines formes de savoirs. D'autre part, l'ouverture d'espaces locaux jusque-là fermés peut contribuer à de nouvelles mobilisations et à une prise de conscience susceptibles d'ouvrir d'autres espaces de façon plus large ainsi que de créer un élan de changement aux niveaux national ou global.

POINT CLÉ 4

Favoriser la résilience en s'engageant avec des parties prenantes qui partagent votre vision

Pourquoi est-ce important?

Les communautés seules ne peuvent pas résoudre tous les problèmes liés aux risques et les autorités villageoises n'opèrent pas au niveau administratif adapté pour traiter les facteurs de risques sous-jacents. Par conséquent, les populations locales doivent s'engager dans le contexte institutionnel plus large. Des liens horizontaux avec d'autres organisations communautaires sont utiles pour l'alerte précoce, pour le partage de la charge de travail liée au lobbying mais aussi pour décrire les préoccupations communes et acquérir une plus grande légitimité en tant que représentants locaux. De plus, cela aide dans le règlement des conflits et la réduction des tensions entre villages voisins. Les liens verticaux avec les autorités et les détenteurs de pouvoir permettent que les voix locales soient entendues aux niveaux du district, de la province et du pays mais aussi que les ressources financières au niveau national soient accessibles en matière de réduction des risques de catastrophes naturelles. Dans des cas spécifiques, toutefois, il peut être assez difficile de sécuriser les moyens d'existence ou de protéger les populations contre les processus de vulnérabilités multiples à cause des lois en faveur des intérêts économiques du secteur privé ou de l'absence, voire de la passivité, du gouvernement dans certains domaines.

En Bolivie, Ecominga – une branche de l'université locale – forme les chefs communautaires à devenir des « éco-leaders » qui parlent au nom de leurs communautés aux autorités locales sur les questions de développement durable et de santé environnementale.

Par conséquent, les communautés et les organismes de soutien doivent s'engager avec différents acteurs à différents niveaux : à la fois avec des acteurs partageant leur vision et avec des acteurs en concurrence au niveau des agendas, des valeurs et de la vision globale. Ce dernier cas sera le sujet du point clé suivant alors que ce point clé traite de l'engagement avec des parties prenantes qui partagent votre vision afin de coordonner une aide spécifique, de partager des ressources et de mobiliser une « organisation efficace ». L'expression « organisation efficace » renvoie à la capacité de convaincre les autres, d'influencer, de changer ou de transformer les situations, l'état des choses ou le cours des événements. Une organisation efficace nécessite des capacités d'organisation et de mobilisation ; elle repose sur l'émergence d'un réseau d'acteurs qui s'est impliqué en partie, mais rarement totalement, dans le projet de quelqu'un d'autre ou d'autres acteurs. Du point de vue local, on regarde « vers le haut » et « sur le côté » à la recherche de marges de manœuvre dans le contexte institutionnel plus large où les parties prenantes interagissent avec différentes sortes de connaissances et de pouvoir (voir également point clé 3).

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Coopération entre acteurs partageant un intérêt commun avec l'agenda de la communauté

Suite à l'analyse du contexte de gouvernance et des relations de pouvoir (point clé 3), apparaissent clairement les acteurs qui partagent un intérêt commun avec (une partie de) l'agenda de la communauté. Il a déjà été indiqué qu'il n'existe pas de point d'entrée fixe. Les points suivants peuvent servir de points d'entrée possibles en fonction des priorités des populations locales et des capacités des organisations qui viennent en appui.

A. Sensibiliser sur les lois, réglementations, politiques et plans en vigueur

Ce point d'action peut être réalisé après la conduite d'un diagnostic des risques impliquant la communauté. Une analyse précise utilisant le modèle PAR (voir schéma 4) génère de l'information sur les facteurs de risques sous-jacents dans le but de com-

prendre les raisons pour lesquelles les populations sont vulnérables aux risques qui découlent des catastrophes naturelles, du changement climatique et de la pauvreté. Les causes profondes renvoient souvent aux politiques et aux lois qui ne sont pas mises en œuvre ou appliquées par certaines parties prenantes, créant ainsi localement des conditions de vulnérabilités.

Le modèle PAR aide à définir la nature des politiques et des lois à rechercher. Celles-ci ne sont pas nécessairement des politiques de gestion des catastrophes naturelles mais plus probablement des lois et des réglementations relatives aux droits fonciers, à la gestion du partage des eaux, à la planification spatiale et à la participation aux prises de décision liées à des réclamations concurrentes vis-à-vis des ressources naturelles (politiques de démocratisation et de décentralisation) comme nous l'avons appris des trois analyses pays. En convertissant le modèle PAR en des hypothèses positives pour traiter les pressions (modèle de relâchement), apparaîtront les politiques, lois et réglementations pertinentes qui nécessitent d'être changées ou appliquées de nouveau. Le point clé 2 (point d'action 2) « Identifier les politiques, institutions, lois et réglementations existant en matière de risques ainsi que les tendances liées à la planification spatiale » sert de base pour permettre aux organismes de soutien de conduire cette étape.

Encadré 12 | Politiques et réglementations affectant la résilience des communautés isolées comme à Pando (nord de la Bolivie).

Le département de Pando au nord de la Bolivie comprend des forêts tropicales en plaine faiblement peuplées. En dehors de quelques peuplements indigènes isolés, la zone a été peuplée à partir du début des années 20 quand le caoutchouc est devenu un produit rentable à l'exploitation. Lorsque ce marché a commencé à s'effondrer dans les années 90, les propriétaires des grandes entreprises sont parties alors que de nombreux migrants venus travailler à Pando ont préféré rester pour vivre une vie facile et calme dans la forêt sans trop d'interférences gouvernementales. L'agriculture de subsistance et la production de noix du Brésil sont devenues d'importantes sources de moyens d'existence.

Durant la dernière décennie, Pando a subi de plus en plus d'inondations suite à la déforestation transfrontalière qui avait pour objectif d'installer des zones de pâturage pour le bétail (principalement au Brésil), de créer des routes, d'exploiter les minerais mais aussi en raison de l'immigration due aux politiques d'immigration favorables pour les colons et les marchands qui s'installaient dans la zone. Le

paysage est passé de forêt tropicale à prairie. Les ONG ont discuté le contexte institutionnel, en particulier les politiques et les pratiques qui peuvent être vues comme des moteurs pour la déforestation qui cause les inondations. Comme l'influence du gouvernement est très limitée dans ce département isolé, les organisations de la société civile cherchent à se concentrer sur les politiques et les réglementations qui permettent au secteur privé d'utiliser la forêt sans le consentement des populations locales. De plus, ces organisations essaient de dialoguer avec le gouvernement national pour négocier un accord de réduction des risques de niveau tri-national (Bolivie, Pérou et Brésil).

Source : Bolivia Country Analysis

Encadré 13 | Sensibilisation sur l'autonomie du village dans le cadre de nouvelles lois de décentralisation et de démocratisation en Indonésie.

Les ONG indonésiennes peuvent jouer un rôle pour développer l'aspect social des autorités et des parlements villageois à propos de leur marge de manœuvre, cela suite aux nouvelles réglementations en matière de décentralisation et de démocratisation lancées après la chute de Suharto. Les villages ont actuellement plus de droits qu'elles ne le supposaient et peuvent saisir certaines opportunités pour faire avancer leurs intérêts et leurs sujets prioritaires dans les trois domaines (DRR, CCA et PR). Dans le cadre des nouvelles réglementations, les autorités villageoises ont l'autonomie de formuler des plans de développement pour le village selon leur intérêt et peuvent soumettre leur budget aux niveaux administratifs supérieurs au lieu d'attendre que les plans ne viennent du niveau du sous-district. Peu d'autorités villageoises savent cela ou se sentent assez confiantes pour le faire.

Source : Antlöv (2003)

B. Créer des réseaux de communautés et des collectifs à fin de lobbying et de plaidoyer

Comme énoncé plus haut, les communautés ne peuvent pas traiter les facteurs de risques sous-jacents par elles-mêmes et les analyses pays ont révélé que les communautés voisines subissent souvent des risques similaires comme les inondations, les feux de forêts ou la sécheresse. Durant les entretiens, les villageois

ont exprimé qu'ils se sentaient souvent impuissants et marginalisés en matière de politiques gouvernementales et dans la façon dont celles-ci sont mises en œuvre. Dans le district Kapuas (Kalimatan), on reproche souvent aux populations locales de mettre le feu alors qu'elles ne peuvent pas en être tenues totalement responsables en raison des contraintes sous-jacentes qui justifient la pratique du brûlis. Elles ont bien exprimé le fait qu'elles possédaient un savoir local qui pourrait être utilisé pour trouver des solutions aux risques mais qui n'est pas reconnu par les personnes de l'extérieur. Les expériences dans le reste de l'Indonésie démontrent que les villageois peuvent devenir un acteur légitime dans l'arène politique de la réduction des risques de catastrophes pour négocier avec le gouvernement quand ils agissent au moyen de réseaux ou de collectifs communautaires avec les organisations de la société civile (Heijmans, 2012). Mobiliser et organiser les communautés locales pour rechercher un soutien horizontal et un engagement avec d'autres communautés et citoyens peut être une stratégie efficace pour traiter les risques prioritaires, les questions environnementales et leurs moyens d'existence.

Encadré 14 | Créer des réseaux et des collectifs communautaires avec les organisations de société civile.

Les différentes ONG qui mettent en œuvre des programmes dans le Kalimantan central et à Kapuas ont différents mandats et visions mais elles offrent toutes aux communautés locales des occasions de lier leurs efforts de lobby et de créer des collectifs :

- Les populations locales, avec la Fondation Borneo Orangutan Survival (BOS) et le World Wildlife Fund (WWF) – deux organisations environnementales – pourraient essayer de trouver des motifs communs d'action pour rassembler les intérêts divergents comme les besoins en moyens d'existence des populations et les questions d'adaptation au changement climatique. Ensemble, elles pourraient explorer des solutions pour promouvoir la reforestation des terres abandonnées de manière à réduire les incendies et les émissions de gaz à effet de serre. Elles pourraient commencer avec la cartographie des terres abandonnées comme un outil pour le débat, la négociation et le lobby.
- Avec le collectif communautaire Adat de l'archipel (AMAN) et l'Institut Dayak Panarung (LPD) – deux organisations indigènes –, les populations locales pourraient s'engager avec les agences du gouvernement pour clarifier les droits fonciers et les frontières.
- WALHI, un forum environnemental, a un agenda CBDRR et peut soutenir les

populations locales dans le lobby en faveur de la prévention des incendies et des questions environnementales comme la gestion de l'eau et le blocage du canal, ainsi que pour les ressources permettant de construire des puits profonds.

Au lieu d'une programmation intégrée, comme précédemment réalisé via deux programmes de CARE-Indonésie, il peut être plus efficace de créer des collectifs tactiques et stratégiques entre les organisations de la société civile et les représentants locaux, cela afin de s'engager avec les représentants du gouvernement et le secteur privé. Cette approche reconnaît les intérêts et les agendas des populations mieux que les projets préconçus et requiert une approche itérative pour formuler des interventions (pas-à-pas) et mettre en œuvre des programmes d'aide.

Les stratégies et les solutions pour le réseautage et la construction de collectifs dépendent beaucoup du contexte local des relations entre société civile et Etat comme exploré dans le point clé 3 de même que de la présence d'une société civile (forte). En Ethiopie, par exemple, le gouvernement contrôle et limite les opérations des organisations de la société civile pour répondre à la sécheresse. Par conséquent, des solutions alternatives sont explorées, dont l'engagement avec les marchands locaux.

C. Mettre en place des liens verticaux et horizontaux à toutes les échelles pour améliorer les systèmes d'alerte précoces

Les populations locales qui ont été interrogées en Indonésie, Bolivie et Ethiopie, ont développé des mécanismes et des précautions par rapport aux risques de catastrophes naturelles mais toutes ne reposent pas sur un système d'alerte précoce fiable permettant de prendre des mesures à temps (voir encadré 15). Alors que les bergers ont développé en Ethiopie des stratégies d'alerte précoce et de mitigation traditionnelles, les populations Dayak indigènes n'en ont pas au Kalimantan : les feux de forêts ont commencé à se produire dans leur région depuis les années 1990 quand le gouvernement de Suharto a lancé le projet Mega Rice près des villages comme une partie de sa politique de transmigration ainsi que pour soulager la pénurie alimentaire grandissante en Indonésie. Ce projet n'a pas connu de succès et a finalement été abandonné après avoir causé des dégâts considérables, en particulier aux écosystèmes des tourbières. Les incendies se produisent notamment sur les terres en jachère qui se trouvent loin des zones résidentielles de Dayak, et sont par conséquent difficiles à localiser. Les points les plus critiques sont seulement visibles

au moyen d'une télédétection et d'images satellitaires utilisées par l'Office de Préservation des Ressources naturelles (KSDA) et l'Institut Météorologique provincial.

Dans le cas des incendies du district Kapuas au Kalimantan (Indonésie), les systèmes d'alerte précoce sont déconnectés verticalement et horizontalement, ce qui gêne les mesures de préparation à temps. Il existe deux systèmes d'alerte précoce importants pour cette région : (1) les prévisions météorologiques et les interprétations pour évaluer les saisons sèches et humides, lesquelles impliquent l'Institut Météorologique, Climatique et Géologique (BMKG) ; et (2) l'alerte précoce pour identifier les « points critiques d'incendie » qui relèvent de la responsabilité de l'Office de Préservation des Ressources naturelles (KSDA). Ces deux systèmes d'alerte ne sont pas liés, mais opèrent via des institutions séparées qui véhiculent leurs informations à des acteurs spécifiques localement. Dans le Kalimantan central, on trouve seulement cinq stations météorologiques automatiques, dont l'une est située dans le district Kapuas. Cependant, l'information collectée par les stations météorologiques n'arrive pas jusqu'aux villages à cause d'un équipement défectueux et d'une absence de système d'alerte précoce jusqu'au niveau du village. D'autre part, les connaissances locales et les interprétations des villageois sur les éléments météorologiques changeants ne sont pas pris au sérieux par les autorités, les ONG internationales ou les bailleurs.

Le système satellitaire de la North Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA) travaille lentement puisqu'il ne peut pas produire d'images en temps réel. On constate aussi souvent des fausses alarmes. L'information satellitaire est communiquée à l'Institut Météorologique, Climatique et Géologique (BMKG), aux brigades de pompiers locales (Manggala Agni) des compagnies d'huile de palmes en particulier, mais pas aux ONG locales ou aux communautés locales. De plus, il n'existe pas de système d'alerte précoce entre villages quand les feux se développent de l'un à l'autre.

Dans certaines circonstances, il est essentiel de connecter les différents systèmes d'alerte précoce et de dégager du sens des différents types de système de savoirs en mélangeant le savoir indigène local avec les connaissances scientifiques. Cela peut être fait de façon combinée avec le point d'action suivant en utilisant comme référence le Cadre de Hyogo pour l'action afin d'encourager le gouvernement à mettre en œuvre ses politiques, en particulier pour clarifier les rôles et responsabilités des départements pertinents mais aussi entre l'Etat et les organisations de la société civile, y compris les communautés.

Encadré 15 | Depuis les systèmes d'alerte précoce à la sécheresse et aux secours jusqu'au renforcement des capacités d'adaptation des bergers.

A Borana, dans le sud de l'Éthiopie, les systèmes d'alerte précoce traditionnels se font moins fiables en raison du changement climatique dans le sens où les bergers subissent des sécheresses de plus en plus fréquentes. Le changement climatique ajoute un niveau supplémentaire de complexité aux défis existants du développement, comme la promotion des moyens d'existence sédentaires par le gouvernement et les ONG qui aboutit à un accès de plus en plus réduit aux zones de pâturage et aux points d'eau ainsi qu'à la dégradation des sols, entre autres. « Le problème le plus commun avec les systèmes d'information sur le climat provient de ce que les besoins des utilisateurs ne sont pas pris en compte dans la génération et la livraison de l'information et des technologies » selon un participant à la 5e Conférence Nationale sur le développement pastoral qui a eu lieu en Éthiopie en 2010. Au lieu d'investir dans une amélioration des systèmes d'alerte précoce, les bergers priorisent le déstockage commercial comme l'une des meilleures solutions pour leurs problèmes face aux sécheresses.

Le déstockage commercial est une intervention d'urgence sur les moyens d'existence mise en œuvre actuellement durant la phase d'alerte/alarme de la gestion du cycle de la sécheresse pour une période de temps définie qui utilise les indicateurs du système d'alerte précoce traditionnel (tableau 6). Les objectifs premiers de la mise en œuvre d'un déstockage commercial sont : (1) réduire la fragilité des bergers face à l'insécurité alimentaire en fournissant de l'argent liquide qu'ils peuvent dépenser pour acheter des produits alimentaires et satisfaire d'autres besoins mais aussi pour renforcer leur bien-être ; et (2) développer la capacité d'adaptation et la résilience des systèmes de moyens d'existence basés sur le bétail en réinvestissant sur les activités liées au bétail comme l'achat d'alimentation et de concentré alimentaire, le déplacement de bétail vers d'autres zones de pâtures, les médicaments et (3) développer leur capacité de résilience en protégeant leurs actifs (analyse pays Éthiopie, annexe 3, 2011).

Le cas de l'Éthiopie souligne le besoin de passer d'une urgence à court terme et d'interventions de préparation à un investissement dans la capacité d'adaptation des systèmes de moyens d'existence. De manière à atteindre ces objectifs, la coopération entre le gouvernement, les ONG, le secteur privé et les communautés doit être

Tableau 6 | Exemples de signaux d’alerte précoce au niveau communautaire.

Incendies au Kalimantan (Indonésie)	Sécheresse à Borana (Ethiopie)	Inondation à Pando (Bolivie)
La saison des pluies s’est arrêtée ; pas d’autres détails puisque la plupart des incendies démarrent sur des terres en jachère.	Absence totale de pluies, c’est-à-dire en-dessous de la moyenne des deux dernières saisons des pluies Changements non saisonniers dans les activités du marché Détérioration de la condition physique du bétail Hausse du prix des céréales Migrations non saisonnières et routes migratoires inhabituelles	Le niveau de l’eau de la rivière Tahuamana monte et remplit le lac qui longe le village Ecouter la radio pour savoir à quel point il pleut au Pérou

améliorée en ce qui concerne la création d'un environnement propice à faire du dés-
tackage commercial une stratégie d'adaptation viable. Cela s'avère beaucoup plus
compliqué que les stratégies humanitaires actuelles mises en œuvre par les ONG et
le gouvernement de façon séparée. Par conséquent, les points d'action suivants sont
essentiels.

D. Encourager les gouvernements à mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo (HFA) au niveau local

Il est important de créer des « foyers institutionnels » pour la durabilité des projets
DRR, CCA et PR en encourageant les gouvernements à mettre en œuvre le HFA
au niveau local et en trouvant un équilibre entre l'apport du gouvernement et les
demandes de la communauté.

Au Kalimantan (Indonésie), la mise en place d'un Organisme de gestion des catas-
trophes (BPBD) au niveau du district de Kapuas peut être un pas essentiel dans ce
contexte. Des ONG comme CARE Indonésie pourraient jouer un rôle de facilitation
pour rassembler les acteurs pertinents et obtenir du soutien de la part de l'orga-
nisme de gestion des catastrophes naturelles situé au niveau provincial en débutant
des négociations. Le BPBD est en charge de la formulation d'un plan DRR quinquen-
nal au niveau du district qui constitue une opportunité pour rassembler les services
responsables dans un plan DRR proactif et pour s'attaquer aux facteurs de risques
sous-jacents. Il est important que les représentants des villages et les organisations
de la société civile soient impliqués et n'attendent pas que le gouvernement du
district produise un plan. Des réglementations suffisantes sont déjà en place en
matière de DRR ; ce qui manque, c'est leur mise en œuvre ainsi que des rôles et des
responsabilités clairs pour les parties impliquées.

Dans les zones étudiées du nord de la Bolivie et du sud de l'Éthiopie, le gouverne-
ment est à peine présent et les populations locales ont pour priorité de s'attaquer
aux facteurs de risques sous-jacents qui causent une vulnérabilité croissante au
changement climatique. Réduire les facteurs de risques sous-jacents est l'une des
actions prioritaires du HFA (son point d'action n°4). Il promeut les stratégies qui
traitent de la réforme institutionnelle, comme l'amélioration des canaux de commu-
nication, la planification de l'occupation des sols, l'accès aux filets de sécurité ou qui
sont de nature physique. Malheureusement, le suivi en cours de l'avancement du
HFA révèle que le point d'action 4 a connu l'avancement le plus faible.

Comme expliqué dans le point clé 2 (point action 1), les populations locales peuvent tout à fait expliquer les facteurs de risques sous-jacents qui mènent aux catastrophes naturelles, et ce différemment des acteurs étatiques. La définition du risque par l'UNISDR mentionne les conditions de vulnérabilité des populations mais le « pourquoi » reste inexpliqué. Le document *Living with Risk* explique que la raison pour laquelle les populations pauvres en particulier sont les plus affectées par les catastrophes naturelles est la suivante : « parce que les pauvres sont plus nombreux que les riches et vivent au sein de zones plus denses dans des habitations moins bien construites sur des terres plus à risques » (UNISDR, 2004, p. xi). Cela implique que le HFA voit la vulnérabilité en termes de nombre, de pauvreté et d'exposition physique aux événements à risques, et non en termes de segments marginalisés ou exclus de la société. Le HFA n'aborde pas les relations de pouvoir existantes alors que traiter les facteurs de risques sous-jacents nécessite une transformation ou une réorganisation des relations de pouvoir. Comment traiter des relations de pouvoir et les retravailler sera le sujet du point d'action 5.

Une piste importante consiste à rechercher du personnel ayant une même vision des choses au sein des services gouvernementaux, ces agents pouvant faciliter la construction de la relation et le dialogue. Il est également possible d'inviter le personnel du gouvernement aux ateliers et aux séminaires pour discuter et échanger des idées sur le soutien aux communautés sujettes à des risques.

POINT D'ACTION 2

Collaborer avec le secteur privé

De plus en plus, les acteurs de la société civile et le secteur privé coopèrent dans le domaine du commerce équitable et de l'entrepreneuriat à responsabilité sociale pour assurer que la production ou l'extraction de minerais est durable et écologique. En outre, des initiatives sont prises pour soutenir l'action du secteur privé dans un développement compatible avec le climat, par exemple en stimulant les investissements dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les projets à faible émission de carbone (Whitley, Amin et Mohanty, 2012). Cependant, la coopération dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes et de l'adaptation au changement climatique est encore limitée puisque la société civile et le secteur privé ne partagent pas les mêmes intérêts. Les analyses pays illustrent ce point. A Borana (Ethiopie), les bergers s'engagent avec les marchands pour vendre leur bétail mais n'obtiennent pas un bon prix alors qu'au Kalimantan la relation entre les communautés locales et les compagnies d'huile de palme est assez tendue en raison des

conflits liés au foncier. Ces deux exemples montrent que la notion de « secteur privé » est ambiguë. Le secteur privé comprend les grandes entreprises multinationales aussi bien que les petits entrepreneurs ou agriculteurs locaux qui sont considérés comme des membres de la communauté plutôt que comme des représentants du secteur privé (comme par exemple les coopératives locales qui font partie des moyens d'existence des populations ou dans un sens négatif, des mineurs et des entrepreneurs indépendants dont les activités dégradent l'environnement). Dans ce point d'action, nous vous encourageons à regarder si des intérêts partagés existent pour à la fois renforcer la résilience des communautés locales et prendre en compte les intérêts du secteur privé au lieu de partir du principe que seuls existent des conflits d'intérêts.

A. Explorer si des intérêts communs existent entre les communautés locales et le secteur privé

L'étude sur le déstockage commercial en Ethiopie offre une occasion de mieux faire correspondre les intérêts des bergers avec des ceux des marchands locaux, à condition que le soutien de la société civile et du gouvernement soit approprié. Les bergers visent un bon prix pour leur bétail tandis que les marchands sont à la recherche de bétail en bonne condition physique. Cela demande donc que les parties prenantes pertinentes en la matière (en particulier le gouvernement et les ONG) considèrent que le déstockage commercial n'est pas une intervention d'urgence mais est intégré dans la commercialisation normale du bétail. Dans un atelier conjoint où différents acteurs étaient présents pour discuter du déstockage commercial, les recommandations suivantes ont été formulées pour délimiter et croiser les intérêts :

- Élargir et renforcer la commercialisation du bétail en améliorant la condition physique des animaux, les services vétérinaires et la structure de commercialisation ;
- Parallèlement à cela, il est assez important de mieux sensibiliser la communauté à la vente d'une partie de son bétail avant qu'il ne soit affecté par la sécheresse et la perte de poids ;
- Créer des incitations et une motivation adaptée pour les marchands (des marchés domestiques et d'exportation) et les coopératives de commercialisation qui sont engagées dans le déstockage commercial.
- Fournir des enclos pour le bétail qui soient à la fois proches des marchés finaux et implantés au niveau local
- Promouvoir la mise en place de cultures de produits d'alimentation dans la zone de Borana (pour réduire le prix du fourrage), ce qui facilite le déstockage com-

mercial et sauve la vie du bétail en période de sécheresse ;

- Mettre en place une réserve d'aliments pour le bétail
- Faciliter les prêts bancaires
- Fournir des équipements de transport pour les marchands basés sur le recouvrement des coûts

Ces recommandations nécessitent une planification méticuleuse et une action rapide, des liens forts, de la confiance et de l'engagement au sein des parties prenantes.

B. Dans le cas d'entreprises multinationales, adoptez tout d'abord le point de vue de l'aigle

Comme les bergers et les marchands locaux peuvent avoir en Ethiopie des intérêts divergents, les efforts pour les faire se correspondre nécessitent des négociations au niveau local en regardant vers le haut dans la chaîne commerciale. Dans le cas d'entreprises multinationales, cela peut ne pas être applicable puisqu'elles pénètrent dans les pays via les acteurs de niveau (inter)national. Les plantations d'huile de palme en Indonésie, par exemple, opèrent via des incitations que le FMI et la Banque mondiale fournissent au gouvernement national. Les plantations d'huile de palme apportent des bénéfices économiques et des opportunités de moyens d'existence, mais font aussi l'objet de critiques de la part d'acteurs étatiques et non étatiques en raison de pratiques non durables et de leur refus d'écouter les intérêts locaux. L'un des impacts négatifs les plus importants en lien avec la production d'huile de palme au Kalimantan est la hausse des émissions de gaz à effet de serre en raison de la déforestation et de la conversion des sols. D'autres critiques font état des conflits liés aux droits fonciers, au risque accru d'incendies en raison de la déforestation, de la perte de capacité de rétention de l'eau des sols (en particulier les tourbes), de la perte de la biodiversité sous l'effet de la monoculture, et de la faible application des réglementations supposées pour prévenir ces effets négatifs. Par conséquent, l'industrie de l'huile de palme est associée avec la corruption et les pratiques illégales.

Certains indicateurs montrent que le secteur privé et les services gouvernementaux prennent ces critiques au sérieux. Le gouvernement et l'industrie de l'huile de palme ont l'intention de viser une production d'huile de palme plus durable. Cette intention est incarnée par la Table Ronde pour une huile de palme durable (www.rspo.org). Toutefois, la « durabilité » telle que définie ici a une signification

différente : voir l'huile de palme comme une alternative durable aux combustibles fossiles. « Durabilité » n'a qu'une faible relation avec les pratiques d'utilisation des sols au niveau local. Un autre événement récent est le fait que le président indonésien a déclaré que toute nouvelle expansion de plantations devrait se faire sur des sols dégradés et non à la place de forêts ou de tourbières comme indiqué dans la stratégie nationale REDD. « Sols dégradés » est toutefois un concept mal défini et ouvert à diverses interprétations. Néanmoins, s'engager avec le secteur privé au niveau national pour comprendre les changements de positions, les intentions et les approches récentes peut être un point d'entrée pour impliquer le secteur privé dans la révision de ses pratiques au niveau local.

POINT D'ACTION 3

Collaboration avec les médias

La collaboration avec journaux, radio, film réalisé par la communauté, médias sociaux – peut être un moyen puissant pour exposer les sujets communautaires au grand public, encourager le débat et gagner le soutien du public. Aucune des trois analyses pays n'a considéré les médias comme des acteurs potentiellement pertinents mais ils peuvent jouer un rôle de soutien.

Le gouvernement indonésien, par exemple, est devenu de plus en plus sensible aux commentaires négatifs sur son rôle en matière de DRR et sur le manque d'application de la loi. Les communautés locales et les organisations de la société civile recherchent des médias désireux se soutenir leur cause, par exemple, pour relater les incidents de feux non contrôlés et d'inondations causées par un usage inapproprié des sols. Le gouvernement utilise également ses médias pour promouvoir ses agendas mais les populations locales doivent mieux s'informer des lois et des réglementations existantes qui sous-tendent en fait leurs positions et leurs approches (point clé 2, point d'action 2). La stratégie d'utilisation des médias tiendra le gouvernement redevable de remplir ses fonctions, et d'allouer des ressources de niveau national pour le DRR au niveau local.

Encadré 16 | Utiliser les médias sociaux dans les trois domaines (DRR, CCA et PR).

Les inondations régulières dans le Grand Manille (Philippines) ont démontré les capacités des réseaux sociaux comme Twitter, Facebook et des blogs pour produire un impact réel dans les réponses d'urgence aux catastrophes naturelles. Les populations affectées ont communiqué directement avec le gouvernement pour du soutien. Des tweets d'encouragement, des posts demandant de l'information sur

les proches ainsi que les témoignages immédiats et les photographies se répandant à travers le monde annoncent tous un nouvel âge de la connectivité sociale face aux catastrophes naturelles.

Les médias sociaux n'ont pas encore prouvé leur potentiel à transmettre et encourager le débat sur ce qui cause les risques de catastrophes naturelles ni à mobiliser les acteurs partageant une même vision pour mener des actions dans les trois domaines (DRR, CCA et PR) comme dans les contextes de conflit ou pour réclamer des droits démocratiques. Les médias sociaux offrent la possibilité de davantage développer un « journalisme citoyen » en complément des médias traditionnels.

Conseils

- Rechercher des équipes et des individus partageant la même vision au sein des services gouvernementaux et du secteur privé qui sont intéressés et désireux de soutenir l'agenda communautaire. Ces individus pourront par la suite agir comme des médiateurs entre les acteurs pertinents. Par exemple, les personnes au sein du gouvernement qui étaient auparavant dans des ONG et sont habitués à s'engager avec des acteurs de la société civile.
- Inviter des parties prenantes partageant la même vision aux ateliers, séminaires ou autres activités pour construire des relations fructueuses.
- Dans le même temps, combiner des interventions qui visent à atteindre des conditions sûres à court terme au niveau du village (comme un plan de continuité et des mesures de préparation) avec d'autres interventions qui font le lien avec la réponse d'urgence locale en matière de réduction des risques de catastrophes et sécurisent/protègent les moyens d'existence. Combiner les interventions à court terme avec le fait de traiter les facteurs sous-jacents de risques à long terme est essentiel pour maintenir la motivation des personnes et leur énergie à investir de leur temps et de leurs ressources dans des activités qui ne se traduisent pas immédiatement par des bénéfices concrets.
- Débattre, négocier, créer ou adapter les réglementations du village pour réduire les risques des populations qui sont sous la responsabilité et la compétence des autorités villageoises.

POINT CLÉ 5

Négocier les différences entre acteurs en matière de calendriers, de valeurs et d'échelle

Pourquoi est-ce important?

Réduire les pertes liées aux catastrophes naturelles, mettre en œuvre des réponses efficaces au changement climatique et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont des buts qui peuvent seulement être atteints s'ils sont entrepris de manière intégrée et coordonnée, traiter chacun de ces sujets de façon indépendante pouvant être redondant ou même conflictuel (Schipper et Pelling, 2006). Le manque d'intégration peut être largement attribué au manque d'interaction parmi les différentes parties prenantes et disciplines ainsi qu'à un manque de volonté politique pour s'attaquer aux facteurs de risques sous-jacents. Le suivi d'avancement du Cadre d'action de Hyogo et les évaluations des mesures de réduction des risques sur le terrain montre qu'il existe un immense fossé entre les politiques et la manière dont les projets de développement et les interventions évoluent dans la pratique.

Ce point clé particulier fournit des idées sur la manière dont les communautés en danger et les praticiens de l'aide peuvent s'engager dans l'arène politique et interagir avec les parties prenantes avec des calendriers, des valeurs et des intérêts différents voire opposés. Les exemples de l'Éthiopie, de l'Indonésie et de la Bolivie montrent de façon convaincante les points de vue conflictuels et les interventions inefficaces pour réduire les risques plutôt que le consensus et la coopération. Ces

différentes perceptions ne sont pas culturelles ou accidentelles mais dues aux positions sociales des parties prenantes alors que les alternatives des populations sont liées au contexte institutionnel local. L'objectif de l'engagement des populations et de l'interaction avec d'autres parties prenantes est de repenser les institutions et les relations avec les autorités de manière à ce qu'elles ne puissent plus fuir leurs responsabilités pour créer un environnement sûr. Cela implique de changer les normes qui prévalent et les valeurs qui ont légitimé les précédents accords institutionnels et les anciennes relations. Ce processus de changement renvoie aux processus de responsabilisation : aux stratégies et aux solutions qui proviennent du contexte institutionnel local et où les populations locales élargissent leurs relations en dehors de leurs propres réseaux sociaux, en utilisant leurs ressources organisationnelles, motivationnelles et politiques pour créer un organisme efficace et changer les relations conflictuelles.

À l'aide du cube des pouvoirs de Gaventa à l'esprit (voir point clé 3), ce point clé offre des idées de stratégies et de tactiques sur la manière dont aborder les espaces politiques fermés ou restreints où les citoyens sont exclus du processus de prise de décision en matière de qui reçoit quoi, où, quand et comment. Ou quand ils sont invités à la table de prise de décision, comment négocier efficacement pour assurer que les politiques et les réglementations visant à réduire la vulnérabilité des populations aux catastrophes naturelles et au changement climatique sont bien mises en œuvre. En outre, il est important que les institutions traditionnelles et les connaissances des populations soient prises en compte durant le processus de négociation et non diminuées par de nouvelles solutions proposées face aux risques. Les approches de négociation discutées dans ce point clé reposent sur l'idée que les populations locales ont la capacité d'agir même si leur espace de manœuvre est limité. De plus, les interventions dans les trois domaines (DRR, CCA et PR) sont vues comme des processus négociés, et pas simplement comme l'exécution d'un plan d'action déjà spécifié avec des résultats attendus (Long et van der Ploeg, 1989). Nous souhaitons ici souligner le fait qu'entrer dans l'arène politique DRR-CCA-PR par des processus de négociation n'est pas sans problèmes et n'offre pas forcément LA solution. La négociation implique le conflit, le consensus improductif ou une concurrence fructueuse (Leeuwis, 2000).

Grâce à la négociation, au dialogue et parfois aux approches conflictuelles, les populations locales – avec les organisations de la société civile en soutien – peuvent augmenter leurs opportunités de réduire leur vulnérabilité en recherchant activement

des liens avec des acteurs puissants comme une manière d'avoir une voix politique, de gagner un accès à des ressources et des positions politiques, ainsi que d'exercer un pouvoir pour obtenir de la sécurité et de la protection depuis le niveau local jusqu'au niveau national. Renforcer la résilience signifie repenser et transformer les relations et les institutions de telle manière que les acteurs pertinents assument leurs rôles et leurs responsabilités avant, pendant et après les catastrophes naturelles (induites par le climat) dans un environnement toujours changeant. Renforcer la résilience implique de changer la manière de programmer plutôt que ce que l'on programme. Les points d'action ci-dessous établissent les possibilités de traiter des approches conflictuelles ainsi que le refus par certains acteurs de prendre au sérieux les points de vue et intérêts d'autres acteurs.

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Dépasser les relations oppositionnelles entre les personnes au sein des communautés et entre elles

Le point clé 1 (point d'action 4) a déjà indiqué comment les diagnostics des risques et les cartes des risques pouvaient être utilisés comme un instrument pour commencer le dialogue entre les différents groupes, parfois en compétition, au sein des communautés et entre elles. Toutefois, ce point d'action souligne le rôle du personnel de terrain ou des facilitateurs dans des situations où les relations entre les personnes d'un même village peuvent être vues comme conflictuelles et antagonistes. Nous renvoyons ici aux situations où les personnes se craignent, où l'intimidation, le harcèlement et même la contrainte physique sont utilisées comme des formes de « pouvoir dur », comme dans le cas de Bungu en Indonésie (encadré 17). Dans de telles situations où différents groupes ne se parlent plus, des stratégies alternatives sont nécessaires pour construire des relations et de la confiance ainsi que pour créer des conditions favorables au commencement du dialogue et des négociations. Il faut rechercher des manières créatives de contourner les sujets sensibles en parlant et en mobilisant les divers acteurs autour des sujets qui ne questionnent pas immédiatement les différentiels de pouvoir, les positions et les intérêts.

Encadré 17 | Dialogues entre agriculteurs, mineurs et autorités villageoises à Bungu, district de Jepara (Indonésie).

Bungu est situé sur les pentes du Mont Muria où, comme dans les villages avoisinants, la pratique illégale d'extraction de pierres pour la construction de routes a cours depuis 2002. La plupart des villageois ont peur de s'opposer ouvertement ou même de parler de l'extraction illégale malgré les conséquences négatives sur leur environnement immédiat et leurs moyens d'existence. Ils sont intimidés par les mineurs qui les ont menacés, les ont frappés et ont même détruit des rizières. A Bungu, on trouve deux groupes d'agriculteurs qui ne sont pas très actifs parce que les représentants du village contrôlent et répriment les agriculteurs pour qu'ils ne s'opposent pas à l'extraction illégale. Les deux groupes ne coopèrent pas, ce qui cause une division au sein des villageois. Les relations sociales ne sont pas harmonieuses. Les autorités villageoises ne reconnaissent pas le fait que des catastrophes naturelles se produisent dans leur zone ou en aval. Toutefois, le chef du village, une femme, souhaite discuter de façon ouverte des menaces provenant de la mine avec le personnel des ONG puisqu'elle est elle-même marginalisée par les représentants masculins du village et pas prise au sérieux. Elle attend que l'ONG la soutienne et que les villageois fassent de même en s'opposant aux mineurs illégaux.

Le personnel terrain de l'ONG a insisté sur le fait d'obtenir l'autorisation de travailler dans le village de la part des représentants du village pour ne pas éveiller de soupçons, et il leur a expliqué que l'ONG promeut une agriculture durable. L'autorisation a été donnée. Le gouvernement a des programmes agricoles mais ceux-ci ne sont pas mis en œuvre à Bungu parce que les représentants du district ne vont pas jusque là. Les agriculteurs n'ont pas accès aux semences, aux intrants et à l'information parce que les autorités du village ont défini d'autres priorités. L'organisateur communautaire comble cette lacune et a utilisé l'agriculture comme un sujet de mobilisation pour améliorer l'interaction entre les représentants du village, les représentants du gouvernement au niveau du district et les groupes de paysans. Il vit et se déplace d'un sous-village à un autre (Bungu est composé de 12 sous-villages) pour éviter d'être associé à une faction des représentants du village. Au lieu de parler d'extraction illégale, il a focalisé la discussion sur des sujets liés à l'eau, sur les pratiques agricoles, sur les questions de sécurité alimentaire et d'autres sujets qui n'étaient pas sujets à conflits mais pouvaient au contraire réactiver les deux groupes d'agriculteurs et encourager l'interaction avec les représentants du village. Lors de ces discussions, le personnel terrain des ONG n'a pas totalement évité les questions liées au DRR quand il les posait à propos de problèmes quoti-

diens immédiats comme l'approvisionnement en eau. Il a par exemple demandé quelle était la situation à Bungu auparavant et comment elle est à présent ? Alors, les personnes ont discuté des raisons de ces changements. L'ONG est partie du principe que le sujet de l'extraction minière serait abordé une fois que la confiance aura été construite au sein des groupes d'agriculteurs. Ensuite, cette approche avait pour objectif d'augmenter l'engagement du gouvernement dans son soutien vis-à-vis des moyens d'existence des populations à Bungu.

Sa stratégie a fonctionné. Il a mis en place de bonnes relations avec le chef du village, l'administrateur du village, le responsable de l'eau du village et avec le chef de l'un des groupes d'agriculteurs. Ensemble, ils ont produit une carte des risques comprenant environ 20 points d'extraction illégale à l'intérieur des frontières du village. En juillet 2010, ils ont parlé de cette carte avec tous les membres du groupe d'agriculteurs en utilisant la « sécurité alimentaire » comme thème principal.

L'organisateur communautaire est parti du principe qu'ils pouvaient faire un plan sur la manière dont discuter de la carte des risques avec les autorités du village qui soutiennent l'extraction illégale. Cependant, il a remarqué que les glissements de terrain et l'activité minière ne sont toujours pas regardés comme des menaces et que les personnes continuent de se taire à propos de l'extraction. En septembre 2010, il a organisé une visite d'échanges communautaires à Tempur, une communauté située sur les plateaux sévèrement affectées par les inondations éclair de février 2006 où les villageois, en particulier les groupes de jeunes, ont initié des pratiques de gestion communautaire de la forêt afin de réduire les glissements de terrain. Là-bas, les représentants de Bungu ont osé parler de l'activité minière illégale dans leur village. « L'activité minière est bénéfique pour les mineurs mais a des effets négatifs sur notre système d'irrigation en érodant les canaux et en asséchant les sources. De plus, les gros camions endommagent la route goudronnée » a indiqué le responsable de l'eau du village. En octobre 2010, ce petit groupe de représentants du village a organisé un espace de dialogue au sein du village durant lequel il a invité six mineurs et le groupe d'agriculteurs de Bangui ainsi que le gouverneur du sous-district. Pendant cet échange, le gouverneur du sous-district a déclaré la fermeture de tous les sites miniers à Bungu. Les médias ont parlé de ces fermetures tandis que les agriculteurs ont construit un blocus routier pour empêcher que les camions ne puissent rentrer dans Bungu. Les mineurs illégaux, soutenus par les puissantes autorités du district et de la province, n'ont pas baissé les bras mais grâce au processus, l'activité minière illégale est à présent ouvertement questionnée par la majorité des villageois. Cela constitue un résultat majeur en termes d'évolution des relations.

L'organisateur communautaire a consciencieusement construit des relations avec tous les acteurs essentiels de façon non menaçante en se concentrant sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des populations. Cela lui a pris neuf mois avant que les agriculteurs et le chef du village n'osent parler des pratiques minières illégales et se confronter en public aux mineurs durant un débat. L'organisateur communautaire a habilement manœuvré entre les différents groupes afin de maintenir sa légitimité.

Source : Heijmans (2012)

Une importante leçon tirée de ce cas réside dans le fait qu'au lieu de cibler, rechercher et travailler avec les groupes les plus vulnérables – comme souvent dans le développement et les politiques DRR –, le personnel terrain et les praticiens de l'aide doivent s'engager avec les groupes vulnérables mais aussi avec l'élite du village et les autorités villageoises ainsi que comprendre les relations sociales et politiques qui existent entre ces groupes. En fait, le personnel terrain doit tout simplement respecter le principe d'« impartialité » (pour plus de détails, voir encadré 18).

Encadré 18 | La signification de l'« impartialité » dans les trois domaines (DRR, CCA et PR).

L'« impartialité » a diverses significations. Dans le domaine de l'aide humanitaire, l'« impartialité » signifie que la réponse doit être guidée par les seuls besoins humains pratiques plutôt que par des critères politiques ou autres (Leader, 2000). Cela implique que les acteurs de l'aide ne doivent pas interférer dans un conflit mais fournir une assistance aux populations en ayant le plus besoin. Dans le domaine de la consolidation de la paix, l'« impartialité » renvoie au travail d'un médiateur ou d'un agent de consolidation de la paix dans le but de construire la confiance. Il s'avère essentiel que toutes les parties se sentent pleinement respectées en tant qu'êtres humains égaux et qu'un groupe ne reçoive pas plus d'attention qu'un autre (Patfoort, 2001 : 462). Dans les contextes DRR, CCA et PR, les interventions visent à répondre aux besoins des populations avant, pendant et après les catastrophes naturelles, afin de réduire les facteurs de risques sous-jacents et les tensions. Dans ce contexte, nous considérons que la signification d'« impartialité » est connotée politiquement comme la capacité du personnel terrain à rassembler les acteurs opposés sans avoir de préjugés ou d'a priori personnels au

sujet des acteurs dans le but d'atteindre une compréhension globale des besoins des acteurs (Vaux, 2001: 5). Cela signifie comprendre les besoins des acteurs à l'intérieur de leur contexte social et politique complet mais aussi voir les liens et les relations de pouvoir entre eux. « L'impartialité signifie distinguer un acteur d'un autre et être conscient que de nombreuses personnes ont intérêt à la vulnérabilité des autres » (Vaux, 2001: 20). Les organisateurs communautaires de Sambiroto et Bungu, par exemple, se sont focalisés sur les liens et les intérêts des divers acteurs, et ont opéré de façon méticuleuse pour amener des groupes opposés sur la voie du dialogue, sans adopter explicitement une position préconçue.

POINT D'ACTION 2

Dépasser les différences entre communautés, agences gouvernementales et secteur privé

C'est en fait le contexte local qui détermine si une stratégie ou une tactique peuvent ou non fonctionner. L'idée est que les contacts, les collectifs et les réseaux établis (point clé 4) sont utilisés en appui lorsqu'on s'engage avec des acteurs dotés de calendriers différents ou ne souhaitant pas coopérer. D'après les enseignements de la littérature spécialisée dans le domaine de la négociation, un certain nombre de tâches, listées ci-dessous, ont été identifiées par Van Meegeren et Leeuwis (1999) afin de faciliter les négociations intégratives. Les « négociations intégratives » renvoient aux processus interactifs où les parties prenantes développent de nouvelles (et souvent plus larges) définitions et perceptions du problème sur la base d'un processus d'apprentissage collectif créatif qui a pour résultat l'identification des solutions dites « gagnant-gagnant ».

Tâche 1 : Préparation (déjà fait avec les points clés 1, 2 et 3)

- Analyser de façon exploratoire les conflits, problèmes, relations et pratiques, en adoptant une perspective historique.
- Identifier les parties prenantes pertinentes à impliquer
- Sécuriser la participation des parties prenantes
- Établir des relations avec le contexte (politique) plus large

Tâche 2 : Se mettre d'accord sur une conception et un protocole de processus

- Créer un code de conduite et un protocole de processus qui ont été acceptés par tous

- Atteindre un accord sur les procédures, les approches, etc.
- Gérer les processus et maintenir les accords
- Sécuriser de nouveaux accords de processus à mesure que le processus se déroule

Tâche 3 : Exploration et analyse de situation conjointe¹⁰

- Échanger sur les approches, les intérêts et les objectifs
- Analyser les problèmes et les interrelations d'après différentes perspectives (voir encadré 19)
- Prise en compte de points de vue dans la définition de nouveaux problèmes (voir encadrés 20 et 21)
- Identification préliminaire de solutions alternatives et de stratégies « gagnant-gagnant »
- Identification de lacunes en termes de connaissances et de compréhension

Encadré 19 | Exploration et analyse de situations conjointes en Ethiopie.

Dans l'un des ateliers multi-parties prenantes en Ethiopie, tous les participants se sont plaints de la mortalité du bétail en période de sécheresse. Tous se sont mutuellement pointés du doigt jusqu'à ce que le facilitateur ne modifie le cours de l'atelier en faisant réaliser à chacun qu'ils faisaient tous partie du même puzzle. Chaque acteur est responsable d'une petite partie du problème. A partir de ce moment-là, l'atelier a changé de direction et est devenu constructif, tous les participants regardant de l'avant pour voir comment prendre leur part de responsabilité sur leur partie du problème.

Encadré 20 | Intégration des points de vue dans la définition de nouveaux problèmes – recadrer les problèmes de risques à Java central (Indonésie).

Une ONG locale s'est initialement engagée avec des organisations paysannes locales représentant les agriculteurs des classes moyennes et inférieures du district mais aussi avec les chefs de villages dans le but de formuler une législation en matière de gestion des catastrophes naturelles au niveau local. Les points de

¹⁰ C'est ce que le projet RESILIENCE a essayé de faire durant les divers ateliers en Indonésie, Ethiopie et Bolivie.

vue des ouvriers agricoles sans terre n'étaient pas représentés par les groupes d'agriculteurs malgré leur position vulnérable. Ce sous-groupe ne pouvait donc pas avoir accès aux institutions et aux ressources des villages. L'approche multi-parties prenantes des ONG a impliqué des parties prenantes qui sont soit responsables de la réponse d'urgence et des efforts de réduction des risques comme le gouvernement local, soit visiblement affectées par les inondations comme les paysans. Des groupes comme les ouvriers agricoles sans terre et les migrants ont été ignorés. Le personnel de l'ONG les a classés avec les paysans qui ont défini leur risque comme celui d'« une mauvaise récolte en raison des inondations causées par la sédimentation de la rivière ». Or, les ouvriers agricoles sans terre et les migrants ont défini leur problème en termes de risque comme « la perte des moyens d'existence ».

Par la suite, l'ONG a réalisé que les pêcheurs, qui vivent plus près de la mer, subissent aussi certains effets négatifs des inondations et définissent différemment leur problème de risque : ce n'est pas la sédimentation qu'ils voient comme le principal problème mais les grandes vagues qui viennent de la mer et le stationnement anarchique des bateaux près de l'estuaire de la rivière qui empêche l'eau de s'écouler vers la mer. L'ONG a facilité l'interaction entre les pêcheurs et les paysans. Ces derniers avaient de fréquentes réunions de groupes entre paysans de villages voisins durant lesquelles était née l'idée de former un large réseau de personnes concernées par les inondations dans le district de Pati dont le but était de devenir plus influent pendant les négociations avec le gouvernement du district. Pour mobiliser les pêcheurs, les groupes d'agriculteurs, les sans terre et d'autres citoyens concernés dans ce réseau plus large, le problème du risque devait être défini de manière à mobiliser un ensemble plus large. Après de longues discussions, paysans et pêcheurs se sont mis d'accord pour définir le problème comme « la rivière Juwana est en mauvais état », se référant aux problèmes de sédimentation et de stationnement des bateaux. Le 20 mai 2009, ils ont officiellement mis en place leur réseau Jampi Sawan - Jaringan Masyarakat Peduli Sungai Juwana, ce qui signifie le réseau des populations qui se soucient de la rivière Juwana. De plus, Jampi Sawan renvoie à un médicament à base de plantes qui soigne certaines maladies et symbolise aussi les « solutions ». Tous les villageois qui vivent le long de la rivière Juwana ou sont indirectement affectés par les inondations – comme les ouvriers agricoles – peuvent devenir membres de Jampi Sawan.

Source : Heijmans (2012)

Encadré 21 | Explorer comment trouver une définition commune à un problème entre secteur privé et société civile.

Le programme RESILIENCE de CARE en Indonésie a révélé la difficulté de s'engager directement avec le secteur privé au niveau local et de le faire assister aux ateliers. Des points d'entrée au niveau national – en discutant des approches du secteur privé sur l'entrepreneuriat durable et le changement climatique de façon plus générale – peuvent réduire les obstacles à l'engagement. Au lieu de confronter lors d'un atelier le secteur privé à des voix critiques provenant des communautés locales et de la société civile, il peut être plus efficace de se faire introduire par leurs alliés au niveau national et de parler d'entrepreneuriat durable. Une deuxième option consiste à trouver des points d'entrée en Europe via les représentants du gouvernement et les investisseurs qui promeuvent des biocarburants durables via la production d'huile de palme au Kalimantan. Un acteur clé est la Banque mondiale qui soutient fortement le système de certification de la Table Ronde sur l'huile de palme durable afin qu'une production durable d'huile de palme gagne du terrain. On s'attend à ce que les plantations se déplacent progressivement des zones forestières à haute valeur de conservation jusque vers les terres agricoles ou les zones désignées comme dégradées. Les points communs entre les agendas étatiques et non étatiques pour protéger l'environnement peuvent être explorés comme un point d'entrée pour discuter par la suite les divergences d'intérêts.

Tâche 4 : Enquête conjointe

- Développer et mettre en œuvre des plans d'action pour combler les lacunes
- Une analyse situationnelle conjointe peut aboutir à des lacunes en termes d'information. Il n'est pas nécessaire que les deux parties s'impliquent dans les missions d'enquête. Elles peuvent aussi se mettre d'accord sur un troisième partenaire qui fournira les informations manquantes comme une université, un centre d'expertise ou un avocat.

Tâche 5 : Elaborer un accord

- Stratégie : clarifier les positions, émettre des revendications, utiliser la pression pour obtenir des concessions, créer et résoudre des impasses
- Sécuriser un accord sur un ensemble cohérent de mesures et de plans d'action

Tâche 6 : Communication des représentants aux groupes

- Transfert des processus d'apprentissage : qu'est-ce qui s'est bien passé ? Qu'est-ce qui s'est mal passé ?
- « Ratification » d'un accord par les groupes
- En cas d'échec des groupes sur un accord, planifier la suite

Tâche 7 : Suivi de la mise en œuvre

- Mettre en œuvre les accords réalisés
- Suivre l'avancement
- Créer un espace pour la renégociation

Certaines tâches sont particulièrement importantes au commencement du processus de négociation alors que d'autres prennent de l'importance à mesure que le processus progresse. Néanmoins, toutes ces tâches restent pertinentes tout au long du processus car de nombreuses répétitions sont susceptibles de se produire. Les sept tâches ne doivent par conséquent pas être vues comme des « étapes » ou des « phases » linéaires puisqu'elles peuvent nécessiter de l'attention dans un ordre différent ou concurrent. Par exemple, dans le cas où les groupes ne se retrouvent pas dans l'accord élaboré par leurs représentants, ou que de nouveaux faits sont avérés, la négociation peut reprendre à la tâche d'analyse situationnelle pour élaborer un accord différent.

Tâche 8 : Rechercher des espaces politiques

En plus des sept tâches, il est important de rechercher des espaces – auxquels on s'invite ou que l'on crée - qui offrent des occasions de s'engager régulièrement avec autrui pour montrer sa bonne volonté et sa sincérité à coopérer (en invitant par exemple les acteurs aux réunions ou ateliers) dans le but de repenser les relations. En général, les espaces renvoient aux arènes de prises de décision et aux lieux d'action mais ils peuvent aussi comprendre d'autres « espaces » ou niches vus comme des opportunités, des moments et des canaux où les citoyens peuvent agir pour potentiellement influencer sur les politiques, les discours, les décisions et les relations qui affectent leur vie et leurs intérêts (Gaventa, 2006). Les « espaces fermés » renvoient aux décisions prises par une série d'acteurs derrière des portes closes, sans la moindre intention d'élargir les frontières de l'inclusion. Les espaces fermés sont ceux où les élites tels que les politiciens, les bureaucrates, les experts, les patrons, les dirigeants et les chefs prennent des décisions avec une consultation ou une implication très limitée. Quand ces espaces politiques restent fermés et qu'il

existe peu de marge de manœuvre, les populations locales peuvent réclamer un espace politique et du dialogue en utilisant des moyens plus conflictuels comme les manifestations, les rassemblements, les pétitions, etc.

Si des parties prenantes clés croient ne pas avoir besoin des autres pour arriver à une solution acceptable face à leurs problèmes de risques, une approche négociée n'a pas de sens. Les acteurs explorent alors les opportunités de gagner la bataille avec tous les moyens à leur disposition. Durant cette phase, les conflits atteignent souvent un sommet et les relations entre les parties opposées se détériorent (Leeuwis, 2000: 952). Elles vont finalement réaliser que l'affrontement ne mène à une solution satisfaisante pour aucune des parties et que la seule façon d'avancer consiste à restaurer les relations et à négocier une solution (ibid.).

POINT D'ACTION 3

Lier les savoirs traditionnels et pratiques aux systèmes de savoirs scientifiques

Ce point d'action vise à souligner que la majorité des conflits et des approches concurrentes proviennent des visions du monde, des intérêts et de la position sociale qu'ont les acteurs dans une société. Au lieu d'insister sur les différences et d'essayer de convaincre les autres que l'on a raison, nous soutenons l'idée que tous les acteurs véhiculent avec eux leurs formes quotidiennes et spécifiques de savoirs, qu'ils soient scientifiques, praticiens, décideurs ou villageois. Par la négociation, différents groupes de savoirs interagissent dans le but de produire, traduire ou transformer le savoir afin de s'attaquer aux problèmes de risques qui ne peuvent être résolus par un seul acteur ou une seule discipline. En voici quelques exemples :

Réduire le fossé entre les systèmes d'alerte précoce scientifiques/de haute technologie aux niveaux global et national, et les systèmes d'alerte précoce locaux comme discutés dans le point d'action 3.a.3.

Réduire le fossé entre le discours sur le changement climatique des scientifiques au niveau global et la manière dont les populations locales observent, interprètent et accordent un sens au changement climatique. Au Kalimantan par exemple, les populations locales voient les conditions météorologiques changeantes comme la volonté de Dieu et quand un employé de l'Institut Météorologique, Climatique et Géologique (BMKG) a fait une présentation sur le « changement climatique », le contenu était incompréhensible pour la plupart des personnes présentes dans la salle.

Réduire le fossé entre les façons traditionnelles de régler les litiges fonciers (par exemple, l'adat en Indonésie) et les politiques foncières formelles, y compris en clarifiant les politiques foncières ambiguës et contradictoires.

Dans le HFA et la littérature spécialisée dans les questions liées de parties prenantes multiples, tous les acteurs impliqués dans les processus de négociation ou les débats sont considérés comme compétents pour formuler leurs points de vue et opinions comme pour formuler ou accepter des remarques critiques durant les discussions. Cependant, on ne peut partir du principe que tous adopteront ou auront une attitude ouverte, ou encore seront des partenaires égaux durant les débats. Le partage d'expériences, la communication ouverte, la reconnaissance de ses faiblesses et la confiance doivent être vus comme des objectifs durant les processus de négociation tout en prenant en compte les formes visibles et invisibles de pouvoir en jeu qui déterminent la nature des espaces politiques. Les sept tâches décrites ci-dessus doivent servir de lignes directrices pour faciliter un processus de négociation entre les différents groupes de savoirs tout en étant conscient des rapports de pouvoir liés aux savoirs. La négociation et les réunions multi-parties prenantes sont souvent plus synonymes d'agonie, de conflits et de débats tendus que de collaboration ou de travail d'équipe. Comme dit précédemment, le HFA et les accords sur le changement climatique peuvent être utilisés comme des leviers pour élargir une discussion et négocier des espaces puisque ce sont des accords signés par des gouvernements.

Conseils

- S'engager avec des groupes vulnérables, les autorités et les élites du village ; comprendre les relations sociales et politiques entre eux.
- Pratiquer l'impartialité (valeur ajoutée pour avoir une aide juridictionnelle via des avocats bénévoles, des facultés universitaires)
- Dans certaines situations, une trajectoire de négociation interactive n'est pas (encore) une option. Cependant, les décideurs et les acteurs opérationnels peuvent employer diverses stratégies pour changer cette situation, y compris en lançant des négociations avec des acteurs pertinents de niveau inférieur qui se sentent déjà interdépendants (Leeuwis, 2000).
- La capacité des parties prenantes pertinentes à communiquer entre elles peut être freinée de diverses manières, notamment par la distance physique lorsque les parties prenantes sont dispersées à travers le pays ou même à l'étranger. Il

est par conséquent important que les parties prenantes soient bien organisées (point clé 4) de manière à être représentée et à permettre une communication efficace entre les représentants et leurs groupes durant le processus de négociation.

POINT CLÉ 6

Travailler à toutes les échelles

Lier les interventions au niveau villageois à une approche écosystémique

Pourquoi est-ce important ?

Les points d'entrée pour intégrer les trois domaines (DRR, CCA et PR) dans les interventions sont les communautés affectées par les catastrophes naturelles récurrentes de petite échelle (voir point clé 1). Les facteurs de risques sous-jacents expliquant pourquoi les populations locales sont vulnérables aux catastrophes naturelles et subissent ces risques récurrents sont souvent situés en dehors de la communauté et ont une dimension à la fois sociale, politique et spatiale. Les trois études pays montrent comment les pressions accrues sur l'environnement comme la suppression des forêts tropicales, le drainage des tourbières et le surpâturage aboutissent à des risques de catastrophes naturelles. Les solutions à ces risques comme la mitigation des inondations (Bolivie), le contrôle des feux (Indonésie) et la gestion du cycle des sécheresses (Ethiopie) impliquent des décisions qui touchent aux populations, à leurs interactions, leurs espaces et leur environnement. Dans le but de concevoir des interventions adaptées qui traitent de la sécurité des populations, de leurs besoins immédiats en moyens d'existence et des facteurs de risques sous-jacents pour renforcer la résilience, les populations locales doivent s'engager – d'une manière ou d'une autre - avec le contexte institutionnel plus large des normes, des traditions ainsi qu'avec le système juridique et les politiques liées aux décisions en matière d'allocation des ressources et d'utilisation des terres.

Ce point clé souligne tout d'abord les dimensions spatiales de l'adaptation au changement climatique, de la réduction des risques de catastrophes et de la réduction de la pauvreté. Lorsque des inondations se produisent en aval et le long de la côte, il est sage du point de vue stratégique d'impliquer les communautés et les acteurs en amont dans les localités où l'environnement se dégrade et d'établir des liens entre eux afin de traiter les facteurs de risques sous-jacents. Par ailleurs, certaines stratégies de survie ont également des dimensions spatiales comme pour les bergers du sud de l'Éthiopie qui se déplacent avec leur bétail vers des zones moins affectées lorsqu'elles sont touchées par des sécheresses. En outre, les décisions à propos des populations, de leurs interactions et de leur espace impliquent des questions politiques et, par conséquent, ce point clé souligne encore une fois la dimension politique du traitement de la planification spatiale, de l'utilisation des terres et de la gestion des ressources environnementales.

Il est important de lier les zones affectées par les catastrophes naturelles à un paysage plus large et les écosystèmes afin de devenir conscient de l'interaction et de l'impact des activités humaines sur l'environnement, mais aussi de concevoir des interventions qui prennent en compte l'entretien, la protection et l'amélioration des ressources environnementales. Une approche dite ainsi du paysage ou écosystémique essaie d'identifier les facteurs qui jouent un rôle dans les conflits ainsi que les revendications concurrentielles pouvant émerger entre l'atteinte des besoins humains et la protection des ressources. Cette approche vise à assurer que les « services de l'écosystème » sont protégés et entretenus en vue d'une utilisation équitable par les générations futures. « Les services de l'écosystème » renvoient aux bénéfices que les populations tirent des écosystèmes comme les aliments, l'eau, les minéraux, l'énergie, l'air pur, la régulation du climat, la décomposition des déchets, la purification de l'eau et de l'air, le contrôle des parasites et des animaux, le cycle des nutriments, les loisirs, les découvertes culturelles, intellectuelles et scientifiques (rapport MEA, 2005). On constate également des services d'écosystèmes négatifs comme la marée rouge, les parasites et les maladies, et par conséquent un équilibre est nécessaire pour promouvoir les services positifs et mitiger les services négatifs. Un « écosystème » renvoie à un ensemble dynamique de communautés végétales, animales et de micro-organismes ainsi qu'à leur environnement inanimé, le tout interagissant comme une unité fonctionnelle fournissant les éléments qui permettent aux espèces de se développer¹¹.

¹¹ Cf. Convention sur la diversité biologique (CBD). Pour plus d'informations, voir sur www.cbd.int.

Une approche écosystémique est une manière de regarder l'environnement naturel à travers le processus de négociations et de prises de décision des populations qui aide à réfléchir à la manière dont l'environnement travaille comme un système. En faisant cela, on réfléchira également à l'échelle spatiale des interactions avec l'environnement naturel, à la gamme des contraintes et des limites en jeu ainsi qu'aux populations impliquées dans l'écosystème pour fournir et recevoir les services et les bénéfices de l'écosystème. Réaliser une évaluation économique des services concernés d'un écosystème aidera à intégrer la valeur de l'environnement naturel dans les prises de décision.

Travailler à différentes échelles implique de prendre en compte les échelles de temps comme le fait de reconnaître les besoins immédiats à court terme des populations et leurs besoins stratégiques à long terme pour obtenir sécurité et protection. Cela implique de prendre en compte l'impact des projections de changement climatique à long terme au niveau local, c'est-à-dire le changement climatique localisé. Les tendances météorologiques localisées des dix prochaines années peuvent renseigner les parties prenantes afin qu'elles prennent des mesures adaptées et pertinentes en matière de réduction des risques dans le but de réduire l'impact du changement climatique.

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Se concentrer sur les relations et les interactions entre les groupes sociaux et les écosystèmes

Au lieu de voir les communautés et les villages en fonction des frontières administratives du village, il est important de se concentrer sur les relations sociales et les interactions, ainsi que sur les processus au sein des écosystèmes qui ont de l'importance en matière de risques. Cela veut dire adopter une approche systémique au sein du niveau du village et au-delà, ce qui implique, par exemple, que pour traiter des problèmes d'inondations, il faut prendre en compte une approche par bassin versant et comprendre les liens entre systèmes en amont et systèmes en aval. Dans le cas du sud de l'Éthiopie, il faut prendre en compte les traditions des bergers Borana comme la migration et les pratiques de gestion des terres qui impliquent différents types de zones de pâturages de plus en plus réclamées par d'autres groupes.

Les relations et les processus déterminent l'échelle et les frontières spatiales que les organisations de l'aide et les décideurs doivent prendre en compte au moment de concevoir les interventions qui visent à renforcer la résilience. L'échelle et les frontières spatiales déterminent en outre quelles autres parties prenantes doivent être impliquées, en particulier celles qui utilisent les mêmes ressources naturelles. Cette approche dite écosystémique est une stratégie d'identification des sujets pertinents pour la gestion intégrée de la terre, de l'eau et des ressources vivantes qui promeut la protection de l'environnement et son utilisation durable de façon équitable. Une approche écosystémique fournit un cadre pour observer les écosystèmes dans leur globalité en termes de prises de décision ainsi que pour estimer la valeur des services qu'ils fournissent, afin d'assurer que la société peut préserver un environnement naturel sain et résilient aujourd'hui et pour les générations futures. Des outils pratiques existent pour faciliter les discussions avec les populations locales en matière d'interactions humaines avec les écosystèmes ainsi que pour mesurer les services des écosystèmes. L'un, développé par Wetlands International, comprend une approche liée à la réduction des risques de catastrophes naturelles. Il propose des critères pour des interventions qui respectent l'écosystème ainsi que pour le développement de compétences au sein des praticiens et des populations (voir tableau 7).

Le second outil est proposé par CCI et Birdlife International (2011). Voir sur www.unep-wcmc.org. Cette boîte à outils :

- Aide les utilisateurs dotés de capacités (connaissances techniques, temps) et de ressources (argent, humaines, pouvoir) limitées pour mesurer les services des écosystèmes.
- Fournit une analyse de base des services d'écosystèmes d'un site, ainsi qu'une méthode pour évaluer comment ceux-ci changeraient si le site était dégradé.
- Fournit des informations solides du point de vue scientifique – une première étape qui peut guider les praticiens pour savoir si des études plus détaillées seraient utiles.
- Indique qui seront les 'gagnants' et les « perdants » en cas de changement dans l'utilisation des terres et l'exécution du service de l'écosystème.
- Aide les décideurs à apprécier la vraie valeur de la nature ainsi que les conséquences de la destruction et de la dégradation des habitats naturels.

POINT D'ACTION 2

Identifier et impliquer l'échelle administrative adéquate pour le sujet traité avec un niveau de décentralisation aussi fort que possible

Un écosystème est une unité de fonctionnement qui peut opérer à toutes les échelles, en fonction du problème ou du sujet à traiter. Cette compréhension devrait définir le niveau approprié des décisions et des actions de gestion ainsi que des autorités appropriées et des ministères responsables du gouvernement à impliquer. Dans le point clé 1, nous avons souligné l'importance d'adopter le point de vue des populations locales et de reconnaître leur implication dans toutes les étapes du renforcement de la résilience. Cela implique que les populations locales sont impliquées dans l'identification des parties prenantes et des autorités pertinentes qui jouent un rôle dans la gestion des écosystèmes et la protection de l'environnement ou en sont responsables ainsi que de celles qui sont responsables de l'épuisement des ressources naturelles. Cela peut très bien comprendre les populations locales elles-mêmes comme dans l'exemple de Bungu (encadré 17).

Cette étape repose sur les points clés 3, 4 et 5. Elle se combine avec une approche écosystémique et implique que chaque partie prenante a l'occasion d'assumer ses responsabilités, d'acquérir la capacité de réaliser l'action adaptée et de négocier pour une politique et un environnement législatif favorables. Là où des ressources communes sont impliquées, l'échelle la plus appropriée pour des décisions et des actions de gestion sera nécessairement plus vaste afin d'englober les effets des pratiques de toutes les parties prenantes pertinentes. Les institutions adaptées seront nécessaires pour de telles prises de décision et, là où nécessaire, pour des résolutions de conflit ou des négociations. Certains problèmes et certains sujets peuvent nécessiter des actions à des niveaux encore plus élevés par exemple via une coopération transfrontalière ou même une coopération au niveau mondial.

Encadré 22 | Pando, Bolivia.

Dans le cas de Pando, au nord de la Bolivie, l'écosystème couvre la forêt amazonienne et quand on cherche à mitiger les inondations à Pando, une coopération transfrontalière est nécessaire entre les gouvernements de Bolivie, du Pérou et du Brésil. Le couvert forestier a presque disparu du côté brésilien, s'amenuise au Pérou et conserve une taille raisonnable en Amazonie bolivienne. Cela est en partie imputable à la législation et au manque de développement économique qui est décrit comme de la « pauvreté » par les acteurs puissants, mais pas nécessaire-

ment du point de vue des habitants de la forêt. La « réduction de la pauvreté » au moyen de la déforestation incriminée éroderait les sols et, par là même, la base qui soutient la gestion des inondations et des ressources et rend la vie durable à Pando, ce qui correspond exactement au point où les trois domaines (CCA, DRR et PR) interagissent et, à l'occasion, rentrent en conflit.

POINT D'ACTION 3

Produire des projections climatiques

Au niveau local, les populations s'intéressent aux moteurs de changement directement liés aux moyens d'existence, aux droits fonciers, à l'accès aux marchés et aux relations de pouvoir changeantes entre les riches et les pauvres plutôt qu'au changement climatique. « Le changement climatique est la cinquième des priorités sur notre liste » a déclaré un agriculteur du Rajasthan (Shah et al., 2012 dans l'encadré 23). Toutefois, traduire les tendances climatiques globales en tendances localisées peut aider les acteurs locaux à comprendre et éveiller les consciences à propos des effets locaux du changement climatique mais aussi des futurs besoins d'adaptation. Les outils scientifiques précis qui peuvent prédire les conditions météorologiques saisonnières et annuelles et produire des projections à dix ans peuvent avoir une réelle valeur ajoutée pour les mesures de mitigation.

Encadré 23 | Produire des projections climatiques (Shah et al., 2012).

Les modèles climatiques mondiaux (GCM) qui fournissent des informations sur des zones plus vastes sont disponibles pour produire des projections climatiques localisées. ICCO et Seva Mandir (ONG locale – www.sevanmandir.org) ont décidé d'utiliser une méthode qui réduisait l'échelle de ces GCM à de plus petites zones (dans ce cas précis, la zone de travail de Seva Mandir au Rajasthan) afin d'obtenir des informations plus spécifiques et plus adaptées. Des données météorologiques fiables sur une plus longue période sont nécessaires pour cela si l'on veut être efficace, en particulier en ce qui concerne les courbes de précipitation et de température. Seva Mandir a obtenu des données météorologiques couvrant plus de 25 années dans la zone en provenance de l'université d'agriculture et de technologie Maharana Pratap à Udaipur. Les données pluviométriques de 20 stations de la zone ont été collectées depuis le département Irrigation de l'Etat du Rajasthan. Toutes les données ont été fournies aux scientifiques d'Alterra (Wageningen) qui les

Tableau 7 | Exemples de critères qui respectent l'écosystème (Wetlands International, 2012).

Thème	Critères respectant l'environnement
Capacité institutionnelle de l'organisation implémentatrice	• Le personnel à tous les niveaux pertinents (local, provincial, national) est capable d'expliquer ce que sont les écosystèmes naturels et humanisés, quels services ils fournissent et comment ces services sont liés à leur travail. • Le personnel à tous les niveaux pertinents est informé des tendances et des projections liées à la dégradation des écosystèmes et à leurs services dans chaque région. Il est capable d'expliquer les causes premières de cette dégradation et est conscient des implications liées aux risques de catastrophes naturelles. • L'organisation est capable de s'engager, faciliter et coordonner toute la diversité des partenaires et des parties prenantes nécessaires pour le développement et la mise en œuvre d'un programme intégré de réduction des risques.
Composition de l'équipe de projet	• Les équipes de projet DRR sont pluridisciplinaires et comprennent des experts en moyens d'existence, en fonctionnement des écosystèmes et en hydrologie qui participent en tant que membre à part entière à toutes les phases.
Créer un environnement favorable	• L'organisation a identifié et mis en place des relations avec des parties prenantes pertinentes en matière d'utilisation des terres et de planification du développement au niveau local mais aussi provincial et national • L'organisation est capable d'expliquer les politiques et législations gouvernementales actuelles en matière environnementale. Elle participe à des groupes sur le changement climatique, la préservation de la biodiversité, l'agriculture (ou autre utilisation des sols) et la pêche ; elle peut identifier si les politiques existantes reflètent précisément une réduction des risques de catastrophes naturelles qui respecte l'écosystème. • L'organisation conçoit des stratégies de plaidoyer pour traiter les considérations écosystémiques et définit un modus operandi pour aborder les sujets sensibles comme la déforestation, l'activité minière et l'aquaculture.
Capacités de la communauté	• Les communautés comprennent les bases du fonctionnement des écosystèmes, les services qu'ils fournissent et comment ils sont liés à leurs moyens d'existence ainsi qu'aux contextes de risques dans lesquels ils vivent. Les implications en amont et en aval du fonctionnement des écosystèmes sont comprises dans leurs dimensions géographiques et politiques. • Les perceptions communautaires en matière de risques liés à la dégradation des écosystèmes, de même que les méthodes traditionnelles de survie, sont documentées durant un diagnostic des risques réalisé avec la communauté. • Les communautés sont capables d'entreprendre des actions pour gérer ou restaurer les écosystèmes naturels et humanisés de façon efficiente ainsi que de mener un plaidoyer pour des politiques et des pratiques durables en matière d'utilisation des sols comme une stratégie pour réduire les risques de catastrophes naturelles.

ont utilisées pour réduire l'échelle des modèles climatiques régionaux (www.alterra.wur.nl/UK/). Les scientifiques ont utilisé différents scénarios d'émission et de développement dans leurs calculs. Le résultat a été un diagnostic précis des tendances climatiques durant les dernières décennies ainsi qu'une série de graphiques clairs indiquant les changements attendus au niveau des températures et précipitations annuelles mais aussi des événements extrêmes.

Les scientifiques ont abouti aux conclusions générales suivantes en ce qui concerne les projections climatiques de la zone de travail de Seva Mandir :

- Une hausse probable des températures d'un à deux degrés Celsius entre 2040 et 2080 (bien que la magnitude de cette augmentation dépende du scénario d'émission).
- De fortes averses continues à intervalles prolongés.
- Une hausse des variations extrêmes des précipitations jusqu'en 2040.
- Une diminution des événements extrêmes sur le long terme (après 2040) mais une légère hausse des niveaux annuels de précipitation.
- Une augmentation des pluies comme résultat de moussons plus longues.

Le partage des résultats : le bon état d'esprit pour l'avenir

Les résultats des projections climatiques ont été partagés avec les habitants durant deux séries de réunions réalisées dans cinq villages représentatifs. Le nombre de familles vivant dans chaque village varie de 180 à 400. Les cinq villages – Gadunia, Dhala, Som, Nichala Talab and Chhali – sont ruraux. Les familles des trois premiers dépendent de l'agriculture pour leurs moyens d'existence alors que les familles de Nichala Talab et Chhali dépendent plus de travaux réalisés en dehors de leurs villages.

Chaque village a été visité au moins deux fois pour cette étude. Durant la première série de visites, une comparaison a été faite entre ce que les agriculteurs avaient subi jusque là au niveau des changements de courbes pluviométriques et de températures et les données scientifiques obtenues de l'université locale. Ce qui s'est avéré très utile au niveau du processus a été le fait que l'évaluation scientifique des tendances passées a confirmé le vécu des agriculteurs en termes de changement climatique.

Dans l'ensemble, les projections pour cette zone n'ont pas abouti à de grandes surprises pour les agriculteurs, même si la hausse projetée à long terme des précipitations annuelles a contredit les sécheresses que ces agriculteurs ont subies

récemment. Leur vécu n'a pas coïncidé non plus avec la prédiction d'un développement nuageux accru durant la fin de la mousson. Les échanges sur les résultats des modèles climatiques ont aidé à sensibiliser et créer un bon état d'esprit au sein des agriculteurs en vue de la formulation de stratégies d'adaptation communautaires adéquates. Entre les deux visites, des discussions ont eu lieu entre scientifiques, représentants du gouvernement et décideurs. Les réunions visaient à obtenir des retours sur les résultats des modèles, à partager les expériences des agriculteurs et à apprendre des initiatives d'adaptation dans la région. Durant la deuxième série de réunions, les mesures d'adaptation potentielles ont été partagées et discutées. Les suggestions suivantes ont été mises en avant par les différents villageois :

- Terrain domestique : introduire de la biodiversité, sélectionner des variétés d'arbres fruitiers et de légumes moins sensibles au climat, garder des chèvres, améliorer l'isolation des maisons, collecter l'eau des toits, et récupérer du fumier.
 - Agriculture : développer une stratégie défensive au moyen d'expérimentations et d'innovations comme la rotation des cultures ; les cultures mixtes et les cultures résilientes ; les cultures à plus courte durée ; les cultures hivernales plus fiables : les engrais plus organiques et une meilleure gestion des parasites ; des prédictions climatiques et des prévisions saisonnières ; des agro-conseils.
 - Forêt et bassin hydrographique : combiner conservation et utilisation efficace des produits, collecte des fruits, gestion des troupeaux et usage efficace de la main-d'œuvre, une meilleure protection des puits et du stockage de l'eau, combiner le stockage de l'eau avec la pêche ; une forêt avec des arbres résistants à la sécheresse, végétation en pente pour endiguer l'érosion.
-

Conseils

- L'essence de ce point clé réside dans l'équilibre entre les besoins humains et la capacité de l'environnement à fournir des « services de l'écosystème » pour les générations actuelles et futures.
- Combiner le niveau du village à une approche écosystémique relie au quotidien les problèmes de moyens d'existence des communautés avec les décisions antérieures en matière d'utilisation des sols et les préoccupations climatiques globales dans le futur lointain. Il ne faut pas seulement prendre en compte une

dimension spatiale mais aussi une dimension temporelle au moment de concevoir les interventions avec des objectifs réalistes.

- Ce que l'approche écosystémique n'éclaire pas de façon explicite, c'est l'interconnexion entre les moyens d'existence ruraux et urbains. En Indonésie, par exemple, nous avons constaté que les jeunes générations préfèrent des emplois urbains plutôt qu'agricoles. De nombreux villages ruraux, et en particulier ceux isolés, font face par conséquent à un vieillissement de leur population avec des difficultés pour poursuivre les activités agricoles et sans avoir de personnes à qui transmettre les savoirs locaux en matière d'écosystèmes.
- Consultez la plateforme d'apprentissage ELAN (www.elanadapt.net) pour plus de ressources sur les écosystèmes, les moyens d'existence et les stratégies d'adaptation.

POINT CLÉ 7

Concevoir et promouvoir des interventions itératives et flexibles

Pourquoi est-ce important ?

Le changement climatique peut aboutir à des courbes climatiques irrégulières et des niveaux accrus d'incertitude pour les populations locales. Les façons traditionnelles et actuelles de traiter les risques climatiques peuvent également échouer en raison d'autres pressions sociales, économiques et politiques dans leurs sociétés. Les économies, de même que les systèmes sociaux et politiques, sont complexes et en mouvement. Des prix alimentaires fluctuants, des marchés changeants et des réglementations globales se répercutent dans les interactions locales qui affectent les moyens d'existence et la vulnérabilité des populations. Par conséquent, le monde qui nous entoure est caractérisé par sa nature imprévisible, constitué de systèmes dynamiques interconnectés et interdépendants aux résultats incertains et au sein desquels émergent de nouveaux processus et de nouvelles relations. « Au cœur de nombreuses catastrophes naturelles, on trouve rarement des causes uniques mais plutôt des dimensions et des facteurs interagissant et interdépendants » (Buckle, 2005).

Une grande part de la réflexion et de la pratique au sein du développement et de l'action humanitaire est, cependant, toujours piégée dans un paradigme de causalité prévisible et linéaire, soutenu par des états d'esprit qui recherchent la redevabilité au moyen de commandements et de contrôles de type verticaux (top-down) et qui s'expriment sous la forme de cadres logiques pour ce qui relève de la conception

de politiques. Il est entendu que les chaînes causales sont univoques et linéaires alors que sur le terrain, on peut rencontrer des dynamiques qui rappellent celle de la poule et de l'œuf. Les trois analyses pays illustrent parfaitement ce point. Notre recherche a révélé que la plupart des interventions conçues par des acteurs étatiques et non étatiques sont basées sur des idées préconçues à propos des réalités locales qui ne correspondent pas avec les besoins urgents changeants des populations locales, leurs traditions en ce qui concerne la gestion des risques climatiques et des épreuves, ainsi que des solutions stratégiques à long terme. Les interventions préconçues se focalisent sur ce que les organisations de l'aide peuvent proposer, et non sur ce que les populations locales voient comme leur priorité ou comme un soutien adapté.

Au Kalimantan (Indonésie), différents acteurs non étatiques ont piloté des programmes intégrés pour combattre les feux de forêt, ce qui signifie que les interventions étaient mises en œuvre par des acteurs représentant les trois domaines DRR, CCA et PR. Cette approche intégrée a fait appel à différents types d'acteurs qui travaillaient ensemble sur un seul problème de risque mais malheureusement sans déboucher sur des bénéfices pour les communautés locales affectées par les incendies ; notamment parce que les populations locales se sont souvent senties tenues à l'écart des échanges et des négociations ayant trait à ce qui devrait se passer. Les différentes interventions d'aide ont ainsi été contreproductives et ont parfois même réduit les stratégies de survie des populations locales plus qu'elles ne les ont soutenues.

Prendre les points de vue hétérogènes des populations locales comme point de départ et comprendre leur paysage des risques est un premier pas important vers un changement de la réflexion et des pratiques de l'aide qui amènera un plus grand réalisme de la part des programmeurs, des bailleurs et des opérateurs. Réalisme signifie plus de modestie et plus d'honnêteté sur ce qui est possible au moyen des interventions d'aide, ce qui ne sera pas facile. Les points clés de ce Manuel promeuvent une pratique de l'aide différente qui demande des transformations des relations de pouvoir, des procédures, des états d'esprit, des comportements et de la formation. Plus que tout, ces changements nécessitent l'exercice de la capacité d'agir par les individus, les groupes et les réseaux dotés de la vision, de l'engagement et du courage d'apprendre et de soutenir des approches innovantes et exigeantes (Chambers in Ramalingan et al., 2008).

Une approche exigeante pour les décideurs et les praticiens de l'aide consiste à accepter l'incertitude et l'imprédictibilité comme notre réalité quotidienne, ce qui demande de la réflexion sur les programmes et les interventions ainsi que de la planification adaptative. Cela implique de reconnaître les intérêts et le calendrier des populations comme point de départ plutôt que mettre en œuvre des projets pré-conçus. Les interventions seront conçues étape par étape et seront basées sur une connaissance minimale du présent tout en acceptant le caractère incertain du futur. Grâce à des allers-retours réguliers entre action et réflexion, les résultats en cours seront analysés de manière à être soutenus ou non selon qu'ils sont souhaités ou pas. Cette manière de travailler et de communiquer avec les populations locales offre de nouvelles pistes pour garder les interventions pertinentes, adaptées et efficaces.

Points d'action

POINT D'ACTION 1

Faire en apprenant, apprendre en faisant

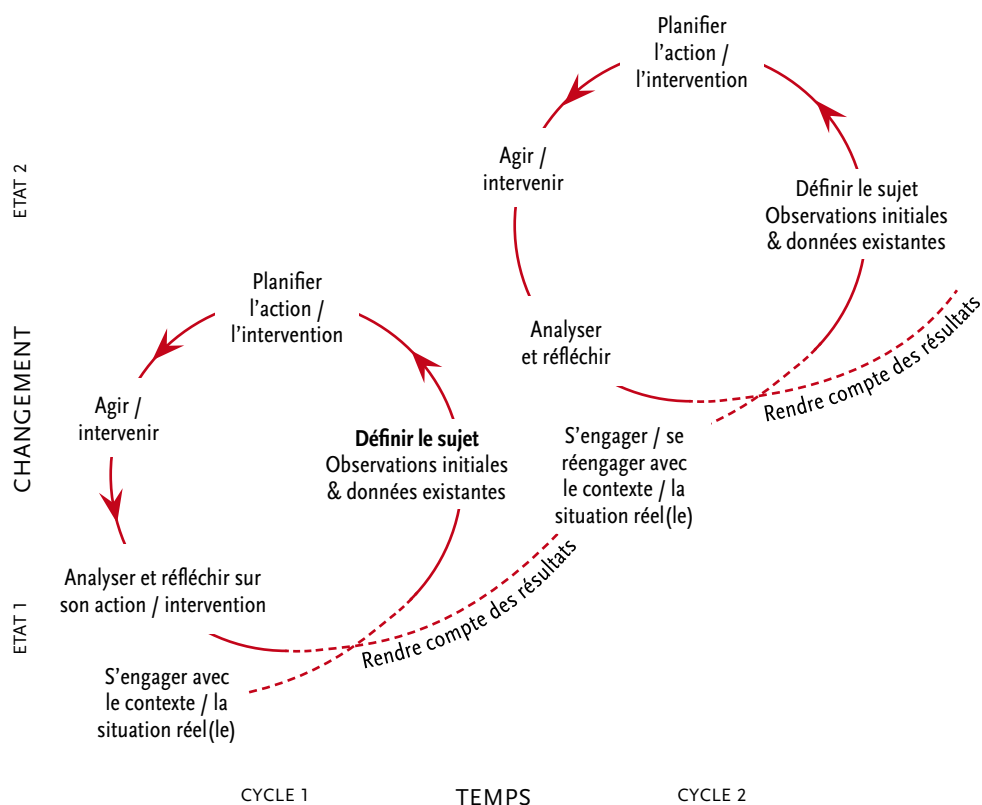
Parce que chaque contexte est unique, il est impossible de produire une ligne directrice standardisée pour les interventions ou les stratégies dans le but de renforcer la résilience. La complexité et les spécificités locales signifient que les produits ne sont pas à évaluer de façon directe. Adopter une approche itérative pour développer les interventions implique la création d'une culture de l'apprentissage à partir de l'expérience comme manière de traiter l'incertitude et les processus sociétaux non prédictibles. Apprendre des nouvelles circonstances et des éventualités, de même que s'adapter à elles, nécessite de la flexibilité, une diversification des compétences, des ressources, une attitude ouverte mais aussi une implication avec de nouvelles parties prenantes. Les interventions suivront donc des chemins incertains et inconnus.

Une approche itérative pour concevoir des interventions signifie que l'engagement avec les populations locales, la compréhension de leur monde et l'action sur la base des conclusions consistent en une spirale de cycles d'action-réflexion au sein de laquelle on rencontre les étapes suivantes :

1. Observations initiales pour comprendre le paysage des risques des populations afin de définir le sujet, idéalement en dialogue étroit avec les acteurs concernés.
2. Développer un plan d'action afin d'améliorer ce qui est déjà en cours de réalisation.
3. Agir pour mettre en œuvre le plan.

4. Observer les effets de l'action dans le contexte au sein duquel elle se produit (suivi).
5. Réfléchir sur ces effets comme base d'une prochaine planification et d'une action à venir mais aussi agir sur les changements via une succession de cycles (voir schéma 12).

Schéma 12 | Les interventions vues comme des cycles en spirale d'action et de réflexion (Muir, 2007).



Les cycles d'action-réflexion cherchent à mêler savoirs issus de la sagesse pratique des communautés de base et savoirs issus des praticiens de l'aide développés via leur interaction avec ces communautés. Ces savoirs sont ensuite associés aux systèmes de savoirs formels qui, pris ensemble, visent à entraîner un résultat positif en faveur des populations locales vulnérables et marginalisées affectées par les catastrophes naturelles.

Toutefois, toutes les parties prenantes ne sont pas spontanément désireuses de réfléchir sur leurs pratiques et routines. Par ailleurs, il est impossible de partir du principe que tous les acteurs sont des partenaires égaux dans les débats. Partager l'expérience, communiquer de façon ouverte, admettre ses faiblesses et gagner la confiance devraient être regardés comme des buts dans le processus d'intervention de manière à atteindre des relations fiables.

Puisque l'essence de la consolidation de la résilience au sein des populations locales se situe dans le fait de repenser les relations de pouvoir et les institutions, le cœur du travail de suivi se focalise sur les changements dans les relations entre acteurs mais aussi entre les acteurs et leur environnement plutôt que sur les chaînes causales des activités comme indiqué dans les cadres logiques.

Le Groupe URD a développé un mécanisme de préparation et d'anticipation des crises, principalement pour les acteurs opérationnels mettant en œuvre des programmes à moyen et long terme dans le Sahel (voir schéma 13). Ce mécanisme assure une meilleure adaptation aux contextes changeants comme les sécheresses ou une flambée de violence dans la zone, et réduit les effets des nouvelles crises sur les réalisations du programme (Sokpoh, 2012). Il vise à permettre aux organisations présentes sur le terrain de réagir tôt face aux catastrophes naturelles. Ce mécanisme est basé sur les principes suivants :

- Formuler des réponses à la crise de manière à faciliter la transition et les actions de développement (éviter les réponses qui gênent les actions de développement)
- Réduire l'impact d'une nouvelle crise sur les progrès réalisés par les actions de développement (renforcement de la prévention et de la résilience)
- Prendre en compte les nouvelles réalités causées par la crise et ses origines afin de reconstruire d'une autre manière, y compris en tirant profit des changements causés par la crise pour réaliser de nouvelles améliorations.

Pour assurer qu'une réponse précoce est possible dans le futur, des indicateurs de suivi du contexte ont été développés collectivement par tous les partenaires opérationnels. Ils ont été conçus pour servir de base à la phase de suivi du mécanisme de préparation et d'anticipation de la crise durant la période restante du programme. Les indicateurs suivants ont été choisis (par ordre de priorité) : le prix des denrées alimentaires de base et du bétail, les précipitations, la production agricole et le taux de malnutrition.

L'initiative a démontré que la flexibilité du programme et la vitesse de réaction de ses partenaires opérationnels ont rendu possible d'intervenir à temps et d'ajuster les processus émergents. L'efficacité d'un tel mécanisme repose sur plusieurs facteurs :

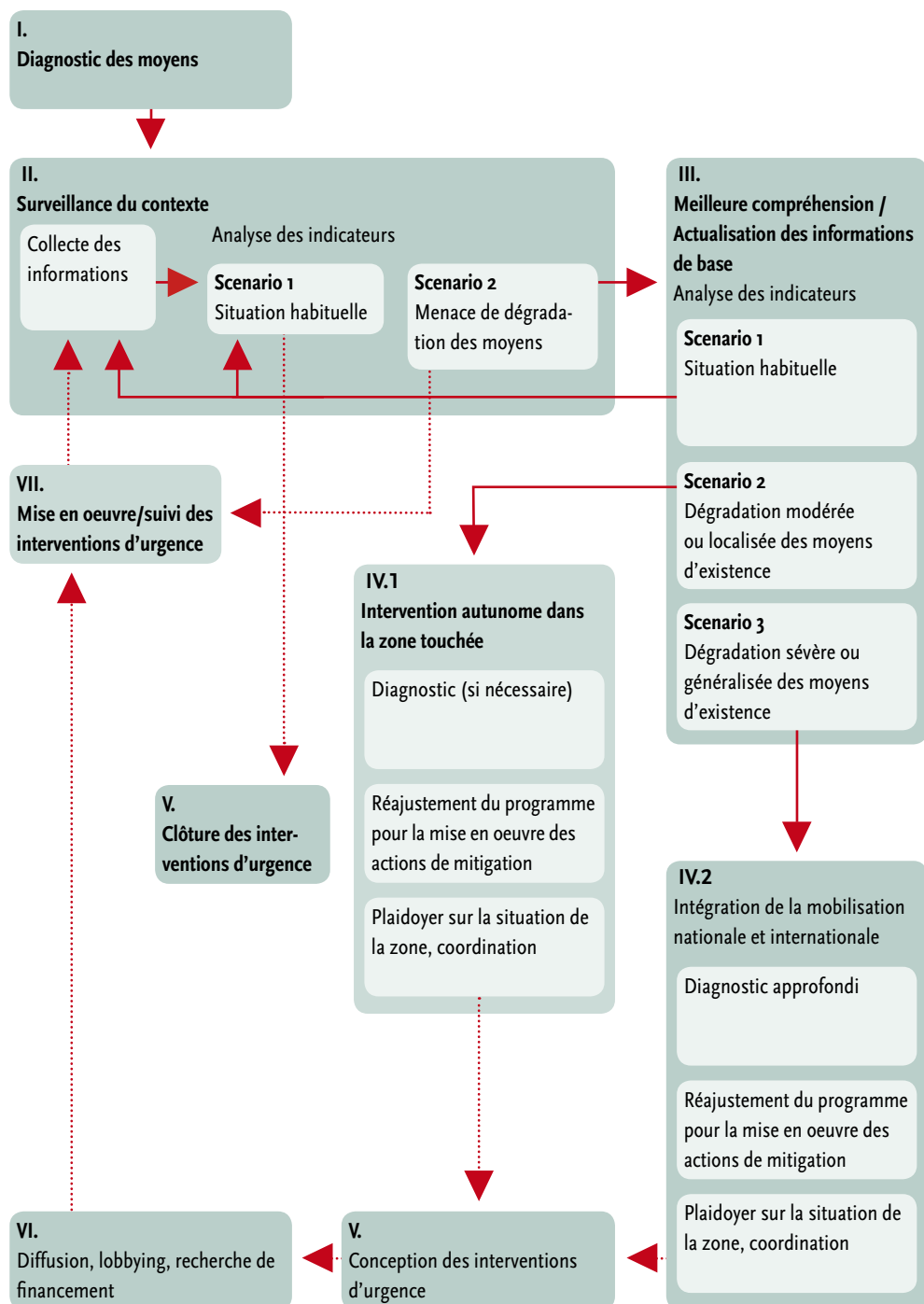
- La qualité de l'analyse initiale des risques et des moyens d'existence des communautés, la définition des indicateurs pour suivre le contexte, ainsi que la collecte et l'analyse de l'information.
- L'existence et l'efficacité des systèmes d'alerte précoce nationaux et régionaux, ainsi que le partage d'informations entre les divers acteurs impliqués dans une zone donnée.
- La flexibilité prédéfinie du programme. De manière à garantir la capacité à préparer, anticiper et gérer des crises susceptibles de se produire durant les programmes, un accord préliminaire entre les parties prenantes est nécessaire au moment de lancer le programme de façon à fournir un cadre flexible qui convienne à tous les acteurs concernés. Il est important d'être capable d'agir rapidement sans avoir à gérer des complications administratives.
- La capacité des parties prenantes à mobiliser des fonds complémentaires dans le cas d'une érosion généralisée des moyens d'existence. Comme cette initiative l'a montré, des ajustements aux programmes en cours et des actions de mitigation sont rarement suffisants par eux-mêmes pour fournir tous les moyens nécessaires à la protection des moyens d'existence des communautés dans le cas d'une crise majeure.

Un autre outil qui reconnaît les « réalités complexes » tout en aidant à suivre et à adapter la planification des interventions dans des environnements peu sûrs et incertains est Outcome Mapping. Comme le développement consiste essentiellement dans le fait que les populations s'entendent entre elles et respectent leur environnement, Outcome Mapping se concentre sur les populations et les organisations. L'originalité de sa méthodologie est qu'il s'éloigne de l'évaluation des résultats d'un programme (par exemple, la pertinence des politiques, la réduction de la pauvreté, la réduction des risques) pour se focaliser sur les changements en matière de comportements, de relations, d'actions, et/ou d'activités des populations et des organisations avec lesquels un programme de développement travaille directement.

Ainsi, Outcome Mapping (voir le site Internet de IDRC : www.idrc.ca):

- définit les résultats des programmes comme des changements dans le comportement dans le comportement des partenaires directs ;
- se concentre sur la manière dont les programmes facilitent le changement plutôt

Schéma 13 | Mécanisme de préparation et d'anticipation des crises (Sokpoh, 2012: 23)



- que sur celle dont ils contrôlent ou causent le changement ;
- reconnaît la complexité des processus de développement ainsi que les contextes dans lesquels ils se produisent ;
- étudie les liens logiques entre les interventions et les résultats, plutôt qu'il n'essaie d'attribuer des résultats à une intervention en particulier ;
- situe les buts d'un programme au sein du contexte des défis de développement plus larges, c'est-à-dire au-delà de l'atteinte du programme, afin d'encourager et de guider l'innovation et la prise de risque nécessaire ;
- demande l'implication du personnel du programme et des partenaires tout au long des phases de planification, suivi et évaluation.

Cet outil est particulièrement utile pour suivre les changements dans les relations entre acteurs qui s'engagent dans l'arène politique et pour évaluer l'influence des négociations sur ces relations et sur les questions politiques.

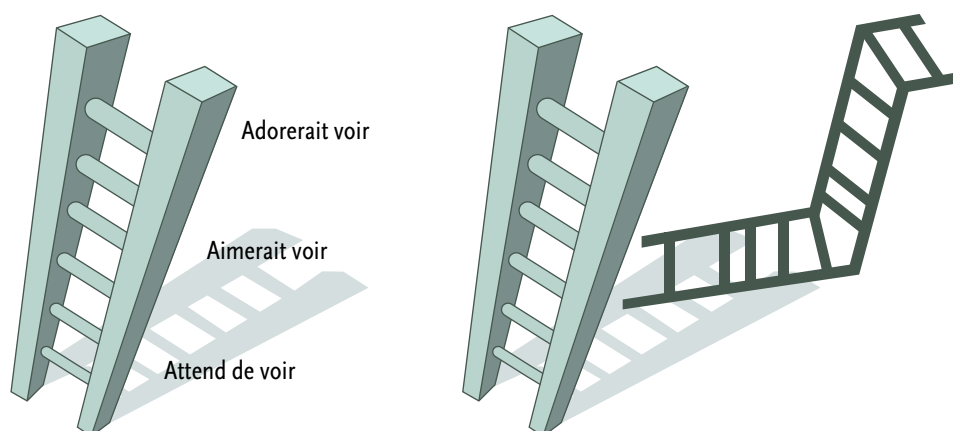
POINT D'ACTION 2

Voir le renforcement de la résilience comme un processus politique à long terme avec des résultats aux niveaux local, du district, provincial et (inter)national

Prendre au sérieux la potentielle nature transformative des « interventions de résilience » signifie que les praticiens de l'aide s'engageront à réorganiser les relations sociales et les institutions à l'intérieur du village et au-delà. Traiter les causes premières des vulnérabilités des populations signifie que l'on doit prendre en compte ou adapter les politiques, les normes, les valeurs, les structures et les décisions ou s'opposer à elles et cela en matière d'allocation des ressources – ce qui n'implique pas seulement de traiter la réduction des risques de catastrophes naturelles, les effets du changement climatique et la pauvreté mais plutôt d'impliquer les institutions qui traitent de la planification spatiale, de la gestion des ressources naturelles et souvent du système judiciaire. Ces processus de changement social nécessitent habituellement plus de temps que la durée habituelle des projets qui est de deux à quatre ans. En adoptant une approche flexible et itérative pour développer des plans d'action et des interventions, on peut avoir besoin de trois ou quatre projets successifs de deux ans chacun qui se fondent sur les précédents. Un cadre de six ans est réaliste, par exemple pour atteindre un changement d'état d'esprit et dans les comportements des représentants du gouvernement et des acteurs de la société civile les uns envers les autres ainsi que pour s'engager dans un partenariat ou une certaine forme de collaboration.

L'outil Outcome Mapping aide à formuler les marqueurs de progrès qui décrivent quels changements les populations locales veulent voir se produire dans le comportement, l'attitude et la nature des relations des parties prenantes pertinentes. Ces marqueurs de progrès sont divisés en trois types : les changements que nous attendons de voir, ceux que nous aimerions voir et ce que nous adorerions voir changer sans y attacher pour l'instant un cadre temporel défini (schéma 14).

Schéma 14 | L'échelle du changement.



Toutefois, les interventions ne suivent pas un tracé linéaire. Elles connaissent des revers, des cours d'événements changeants, et des opportunités inattendues. Dès lors, l'échelle du changement n'est jamais droite.

Les marqueurs de progrès expriment un processus de changement désiré et progressif en direction des caractéristiques d'une communauté idéalement résiliente. Il a été souligné à plusieurs reprises que le changement ne se produit pas de manière linéaire. On constate des revers, des événements inattendus ou encore des déceptions qui rendent les processus de changements non prédictibles. La force des marqueurs de progrès graduels consiste à :

- Articuler la complexité des processus de changement
- Permettre de négocier les attentes entre les interventions et les partenaires
- Permettre une évaluation en cours des progrès des parties prenantes
- Faciliter les corrections et les améliorations à mi-parcours
- Encourager à penser à la manière dont nous pouvons intentionnellement contribuer à la transformation la plus profonde possible.

De plus, les marqueurs de progrès nous permettent d'envisager de façon explicite les changements dans les institutions et les relations à de multiples niveaux avec le but final de réduire localement la vulnérabilité des populations. Par conséquent, les interventions doivent réfléchir aux objectifs à atteindre aux différents niveaux institutionnels au-delà du village. Plutôt que simplement viser des marqueurs de progrès et des objectifs au niveau du village isolé, des résultats doivent être atteints aux niveaux provincial et même national.

Conseils

- Les organisations de l'aide et leurs bailleurs se trouvent sous pression pour démontrer que leurs programmes aboutissent à des changements significatifs et durables en ce qui concerne le bien-être d'un grand nombre de leurs bénéficiaires attendus. De tels « impacts » sont souvent le produit d'une confluence d'événements qu'aucune organisation ou groupe d'organisations ne peut totalement revendiquer de façon réaliste. De ce fait, il est problématique d'évaluer les impacts de l'aide, en particulier du point de vue d'une organisation externe. Pourtant, de nombreuses organisations continuent de se battre pour évaluer et mesurer les résultats bien au-delà de l'atteinte de leurs programmes afin de rester éligibles pour des financements. La compétition croissante pour les financements ajoute à cette pression. Cela n'aboutit pas seulement à une tension entre les redevabilités vers le haut et vers le bas mais aussi entre la redevabilité et l'apprentissage.
- Outcome Mapping peut être adapté pour un usage aux niveaux projet, programme ou organisationnel comme système de suivi de même qu'il peut être utilisé pour refléter des activités en cours ou terminées. Il adopte alors un point de vue d'évaluation centrée sur l'apprentissage ou l'utilisation et guidée par les principes de participation et d'apprentissage itératif, encourageant une pensée réflexive tout au long du cycle du programme par tous les acteurs impliqués. Ce déplacement modifie de façon significative la manière dont un programme comprend ses objectifs et évalue ses performances et résultats. Outcome Mapping met en place une vue de l'amélioration humaine, sociale et environnementale à laquelle le programme souhaite contribuer et se concentre sur le suivi et l'évaluation de facteurs et d'acteurs au sein de sa sphère d'influence (Earl et al., 2001).
- Toutefois, de nombreux bailleurs et organismes de financement ne sont pas encore convaincus de la nécessité de ce changement ou ont l'habitude de formes d'interventions plus flexibles, combinant le suivi avec l'apprentissage, et se foca-

lisant aussi bien sur des progrès non prédictibles que sur des résultats tangibles. Les dialogues en cours avec les bailleurs pour qu'ils soient flexibles sur les réalités du terrain font partie du puzzle à résoudre. Sans leur soutien, il sera difficile de travailler avec des interventions itératives et flexibles.

POINT CLÉ 8

Etre conscient des compromis

Pourquoi est-ce important?

Le terme « résilience » représente de bonnes intentions et a une image plus positive que « vulnérabilité » mais il cache les divers points de vue et intérêts des différents acteurs en ce qui concerne la manière d'atteindre la résilience comme les trois analyses pays l'ont montré. Les stratégies d'adaptation ou de gestion des risques ne sont pas nécessairement bénéfiques à tous les groupes sociaux et tous les écosystèmes, certaines réponses pouvant augmenter les vulnérabilités des autres. De même, les réponses à court terme aux risques actuels peuvent augmenter la vulnérabilité à long terme. Par conséquent, il est important d'en être conscient et de comprendre les compromis que les acteurs sont contraints de réaliser face à des risques multiples. Les interventions focalisées sur la résilience doivent être sensibles à l'impact qu'elles ont sur les populations, leurs moyens d'existence et l'environnement, le comprendre et éviter de créer de nouveaux risques ou conflits.

Notre approche de la résilience se concentre sur les populations, les dynamiques de pouvoir, l'histoire des institutions et des relations au sein des parties prenantes pertinentes. Renforcer la résilience des groupes marginalisés, pauvres et vulnérables, revient à défier véritablement les puissants et le status quo qui a son propre intérêt dans la manière dont les moyens d'existence des moins puissants sont développés. Pour préserver un certain réalisme à propos de ce qui peut être atteint, il est important de comprendre le pour et le contre des interventions, en équilibrant les gagnants et les perdants, ainsi que les compromis entre le présent et le futur (Levine et al., 2012).

Point d'action

POINT D'ACTION 1

Réaliser comment votre travail et vos interventions sont liés aux autres, à l'environnement et à l'avenir

Les points clés 2 et 3 contribuent à une compréhension du contexte de gouvernance, des dynamiques de pouvoir, des politiques et des lois, ainsi que des coupures et des opportunités à saisir. Traités ensemble, ils aident à concevoir des stratégies d'action et de programmation alors que le point clé 7 soutient le suivi et le volet d'apprentissage des interventions de renforcement de la résilience. Ce dernier point analyse les schémas de relations émergents au sein des acteurs et de l'environnement de même qu'il appuie les décisions pour continuer les processus souhaités et pour traiter ou interrompre les processus et résultats négatifs et non souhaités. Ces séries de commentaires sont des instruments importants pour assurer que les interventions qui visent à renforcer la résilience ne créent pas de nuisances.

Dans les études des trois pays, on a constaté que l'intervention sélectionnée ne bénéficiaient pas à tous les acteurs ou étaient orientés vers le court terme. Au Kalimantan, nous avons vu comment les villages affectés par les feux de forêt restaient dépendants des fonds des bailleurs en ce qui concerne la maintenance des équipements comme les radios et les instruments météorologiques, ou comment le fait de bloquer des canaux pour arrêter le drainage des tourbières a affecté de façon négative le transport des marchandises et des personnes en bateau. Dans le nord de la Bolivie, le gouvernement a essayé de convaincre les villages affectés par les inondations d'évacuer ou même ou de se réinstaller dans de nouvelles zones alors que les ONG ont aidé les mêmes populations à améliorer leurs moyens d'existence et ont investi dans l'eau de boisson et la communication. Les populations sont réticentes à l'idée de quitter leur lieu de vie mais sur le long terme, une évacuation peut être nécessaire. Dans ce cas, notre recommandation consiste à baser les interventions en fonction des priorités des populations locales et à discuter des différentes stratégies avec leurs avantages et leurs inconvénients ainsi que de comprendre pourquoi le gouvernement promeut l'évacuation : existe-t-il des intérêts cachés (déforestation, conversion des terres, etc.) ?

Ce point d'action peut aussi servir de brainstorming après la conception du projet : essayez alors de lister tous les effets négatifs potentiels pour tous les groupes. Cela peut stimuler une réflexion en dehors du cadre habituel et souligner les dégâts potentiels qui pourraient affecter les différentes parties prenantes.

Epilogue

Le livre que vous venez de lire propose des mesures expérimentales dans le domaine de la convergence entre adaptation au changement climatique, réduction des risques de catastrophes naturelles et réduction de la pauvreté sous la bannière de la résilience. Aussi, nous sommes loin du consensus quant à savoir ce que la résilience signifie réellement et implique, et loin d'une approbation inconditionnelle vis-à-vis du concept de résilience et du rôle qu'il occupe en tant que « discours politique » dans le cadre des objectifs post-millénaire. Néanmoins, nous avons décidé qu'il est suffisamment riche pour apporter des éclairages et renforcer nos efforts, méritant ainsi qu'on lui accorde une réelle attention.

Nous avons délibérément mis de côté l'idée d'ajouter une conclusion apportant des « réponses », confiant dans le fait que les étapes proposées, quelque soit l'ordre dans lequel vous préférez les envisager, créent un chemin intéressant qui amène à un dialogue à travers les frontières sectorielles et à un apprentissage mutuel au-delà de la sagesse conventionnelle. Si la résilience est comme le « trésor au bout de l'arc-en-ciel », le voyage qui y aboutit pourrait bien être aussi important que le but. La résilience et le décroissement sont un état d'esprit !

Le voyage ne se termine pas ici. Ce Manuel a été conçu comme un document « vivant ». Nous espérons vraiment recevoir vos commentaires et conseils pour son amélioration et son suivi. Pour cela, nous avons créé un forum en ligne (Reaching Resilience) dans lequel il est possible de poursuivre le voyage, ainsi qu'un site Internet (www.reachingresilience.org).

Par ailleurs, ce livre a été développé en complément ou en accompagnement de nos trois films de vingt minutes, chacun portant sur l'un des pays étudiés, afin de

faciliter l'éducation, la discussion et la réflexion. Nous avons également créé un jeu éducatif qui vous emmène sur les différentes étapes présentées dans ce Manuel afin de vous aider à évaluer des projets et des interventions. De plus amples détails sont disponibles sur le site Internet qui héberge par ailleurs un forum sur la résilience 2.0 et une intégration de domaine pour les professionnels.

Enfin, nous souhaiterions exprimer notre gratitude envers la Commission européenne pour son financement et sa flexibilité, envers nos collègues actuels et passés qui ont participé à ce travail, envers nos partenaires de projet et les consultants, les administrateurs et les preneurs de notes, les participants des divers ateliers RESILIENCE, les « géants » sur les épaules desquels nous nous trouvons, et tout spécialement les nombreuses communautés, les ONG et les décideurs en Indonésie, en Bolivie et en Ethiopie, ainsi que les partenaires de discussion des autres pays pour les idées, les éclairages et les expériences qu'ils ont bien voulu partager avec nous. Bonaventure Sokpoh, Eve Schneider, François Grünewald (Groupe URD), Wouter Bokdam, Jolien van der Steen (CARE) et Jeroen Warner (WUR) ont aussi apporté d'importants commentaires, retours et idées sur le plan, le contenu, les études de cas, les outils, la documentation, et sans leur support, ce Manuel n'aurait pas sa forme présente.

References

- Abarquez, I. and Z. Murshed (2004). *Community-Based Disaster Risk Management: field practitioners' handbook*. Asian Disaster Preparedness Center, Pathumthani, Thailand. On: www.adpc.net/pdr-sea/publications/12Handbk.pdf.
- Africa Climate Change Resilience Alliance (ACCRA) (2011). *Rethinking Support for Adaptive Capacity to Climate Change*. ODI
- ALNAP and Groupe URD (2009). *Participation Handbook for humanitarian field workers involving crisis-affected people in a humanitarian response*. On: www.urd.org/Participation-Handbook
- Antlöv, H. (2003). Village government and rural development in Indonesia: the new democratic framework. In: *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 23(2): 193-214
- Awuor, C., Hachileka, E. Hammill, and A. Riche B. (2009). *Climate-related Vulnerability and Adaptive Capacity in Ethiopia's Borana and Somali Communities*. Save the Children UK and CARE
- Bebbington, A., L. Dharmavan, E. Fahmi, S. Guggenheim (2004). Village politics, culture and community-driven development: insights from Indonesia. Progress in Development Studies. In: *Sage Publications* 4(3): 187-205
- Bilo, N. (2011). *Integration of DRR, CCA and PR - interviews with researchers, practitioners and policy makers from the three realms about 'resilience'*. Internal Report
- Blaikie P., T. Cannon, I. Davis, B. Wisner (1994). *At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge
- Boås, M., K.M. Jennings and T.M. Shaw (2006). Dealing with conflicts and emergency situations. In: V. Desai and R.B. Potter (eds.), *Doing Development Research*: 70-78. Sage Publications
- Buckle, P. (2005). Disaster: Mandated definitions, Local knowledge and Complexity. In: Perry, R. and Quarantelli, E. (eds.) *What is a Disaster?* London: Routledge
- Butterworth, J., J. Warner, P. Moriarty, S. Smits and C. Batchelor (2010). Local approaches to Integrated Water Resource Management. In: *Water Alternatives* 3(1): 82-101
- Cambridge Conservation Initiative and BirdLife International (2011). *Measuring and Monitoring ecosystem services at site scale*. On: www.unep-wcmc.org
- CARE, (2012). *Towards Better Governance: Governance context Analysis & Programme Design*. Guidance Note
- Castro, A.P. and A. Engel (2007). *Negotiation and mediation techniques for natural resource management, case studies and lessons learned*. FAO

- Earl, S., F. Carden and T. Smutylo (2001). Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs. IDRC
- Flintan, F. (2011). *Rangeland fragmentation in traditional grazing areas and its impact on drought resilience of pastoral communities: Lessons from Borana, Oromia and Harshin, Somali Regional States, Ethiopia*
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books
- Gaventa. J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. In: *IDS Bulletin* 37(6)
- Gero, A., K. Méheux and D. Dominey-Howes (2011). *Integrating Community-Based Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Examples from the Pacific, Australian Tsunami Research Centre and Natural Hazards*. Sydney: Research Laboratory
- Heijmans, A. (2012). *Risky Encounters: Institutions and interventions in response to recurrent disasters and conflict*. PhD thesis, Wageningen University
- Jütting, J. (2003). *Institutions and development: a critical review*. Working Paper 210, OECD Development Centre, DEV/DOC(2003)08
- Leader, N. (2000). *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*. HPG Report 2. London: Overseas Development Institute
- Leeuwis, C. (2000). Reconceptualization Participation for Sustainable Rural development: Towards a Negotiation Approach. In: *Development and Change* 31: 931-959
- Levine, S., A. Pain, Bailey, S. L. Fan (2012). *The Relevance of 'Resilience'?* HPG Policy Brief 49. ODI
- Long, N. (1992). From Paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: Long, N and A. Long (eds.), *Battlefields of Knowledge, The interlocking of theory and practice in social research and development*: 16-43. London: Routledge
- O'Brien, K. S. Erikson, A. Schjolden, L. Nygaard (2004). *What's in a Word? Conflicting interpretations of vulnerability in climate change research*. CICERO Working paper, Oslo
- Millennium Ecosystem Assessment (MEA) report (2005). On: www.maweb.org/en/Index.aspx
- Mitchell, T., M. van Aalst, P. Silva Villanueva (2010). *Assessing Progress on Integrating Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in Development Processes*. Strengthening Climate Resilience discussion paper 2
- Muir, P. (2007). Action Research. In: *The Scholarship of L&T Magazine* 2(3)
- Nye, J. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York:

Basic Books

- Nuijten, M., G.H. Anders, J. van Gastel, G. van der Haar, C. van Nijnatten and J. Warner (2004). Governance in Action. In: D. Kalb, W. Pansters and H. Siebers (eds.), *Globalization and Development: Themes and Concepts in Current Research*: 103-130. Kluwer Academic Publishers
- Patfoort, P. (2001). Breaking the Ice. In: L. Reyckler and T. Paffenholz (eds.), *Peace-building, A Field Guide*: 461-466. London: Boulder
- Ramalingan, B. et al. (2008). *Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts*. ODI Working Paper 285
- Schipper, L. and M. Pelling (2006). Disaster risk, climate change and international development: scope for, and challenges to, integration. In: *Disasters* 30(1): 19-38
- SCR (2010). *The Resilience Renaissance? Unpacking of resilience for tackling climate change and disasters*. Discussion paper 1
- Shah, R., S. Rakshi, P. Goedhart (2012). Bringing climate models to Indian communities: A first in the field. In: *Capacity.org* 45: 12-13
- Sokpoh, B.G. (2012). Adapting a rehabilitation programme to a crisis situation in Burkina Faso. In: *Humanitarian Aid on the move* 10: 20-23
- Twigg, J. (2009). *Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note* version 2. Latitude Graphic Design
- UNISDR (2005). *Report of the World Conference on Disaster reduction, Kobe, Hyogo, Japan*, 18-22 January
- UNISDR (2004). *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives* 1 and 2
- Van Aalst, M. (2006). The impacts of climate change on the risk of natural disasters. In: *Disasters Special Issue: climate change and disasters* 30(1): 5-18
- Vaux, T. (2001). *The Selfish Altruist, Relief work in famine and war*. Earthscan
- Warner, J. (2011) Integration through compartmentalization. In: J. Warner (ed.), *Flood Planning* Chapter 4, London: IB Tauris
- Wetlands International (Forthcoming). Criteria for 'ecosystem smart' disaster risk reduction projects. Draft version. On: www.wetlands.org
- Whitley, S., A.L. Amin and R. Mohanty (2012). *The UK's private climate finance support: mobilizing private sector engagement in climate compatible development*. Background Note August, ODI

Acronymes

ACCRA	Africa Climate Change Resilience Alliance
AMAN	Alliansa Masyarakat Adat Nusantara - Adat <i>Collectif communautaire de l'archipel</i>
BMKG	Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika <i>Institut Météorologique, Climatique et Géologique</i>
BOS	Borneo Orangutan Survival Foundation <i>Fondation pour la survie de l'orang-outan de Bornéo</i>
BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah <i>Organisme provincial de gestion des catastrophes naturelles</i>
CBDRR	Community-Based Disaster Risk Reduction <i>Réduction des risques de catastrophes au niveau des communautés</i>
CCA	Climate Change Adaptation <i>Adaptation au changement climatique</i>
DRR	Disaster Risk Reduction <i>Réduction des risques de catastrophes</i>
Groupe URD	Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement
HFA	Hyogo Framework for Action <i>Cadre de Hyogo pour l'action</i>
ONG	Organisation non gouvernementale
KSDA	Konservasi Sumber Daya Alam <i>Office de préservation des ressources naturelles</i>
LPD	Lembaga Dayak Panarung <i>Institut Dayak Panarung</i>
PR	Poverty Reduction <i>Réduction de la pauvreté</i>
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation <i>Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts</i>
SLUICES	Sustainable Lowland Use through Innovative Community-based Environmental management Systems <i>Utilisation durable des plaines via des systèmes innovants de gestion communautaire de l'environnement</i>
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction <i>Agences des Nations unies pour la Stratégie Internationale de</i>

	<i>Prévention des Catastrophes</i>
WUR	Wageningen University and Research Centre <i>Université et Centre de recherche de Wageningen</i>
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup <i>Forum environnemental</i>
WWF	World Wildlife Fund <i>Fonds mondial pour la nature</i>