

## NOTE DE POLITIQUE DE CGLU

### PLATEFORME MONDIALE 2017 POUR LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

## L'engagement des gouvernements locaux envers la résilience

La cinquième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe aura lieu du 22 au 26 mai 2017 à Cancun (Mexique). CGLU participera activement à cet événement, reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies comme principal forum mondial en matière de conseils stratégiques, de coordination, de développement de partenariats et d'examen des progrès dans la mise en œuvre des instruments internationaux pour la réduction des risques de catastrophe. Cette note de politique est une synthèse des principaux enjeux, elle présente également les dimensions et opportunités clés de cet agenda et résume les actions primordiales à entreprendre à l'échelle locale.

### 1. ENJEUX

Au fil des années, CGLU a organisé différentes activités de sensibilisation et de lobbying auprès de ses membres pour mettre en évidence le rôle clé joué par les gouvernements locaux dans la gestion des risques de catastrophe. Ceci a été rendu possible grâce au soutien et à la collaboration du Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR).

En 2015, la communauté internationale a renouvelé son engagement à travers l'adoption du Cadre de Sendai 2015-2030, lors de la troisième Conférence mondiale de l'ONU sur la réduction des risques de catastrophe. L'accord volontaire et non contraignant établi sur 15 ans comprend 7 objectifs mondiaux visant à promouvoir le résultat escompté du Cadre : « *La réduction substantielle des pertes et des risques liés aux catastrophes en termes de vies humaines, d'atteinte aux moyens de subsistance et à la santé des personnes, et d'atteinte aux biens économiques, physiques, sociaux, culturels et environnementaux des personnes, des entreprises, des collectivités et des pays* »<sup>1</sup>.

Des 7 objectifs mondiaux, l'Objectif E exige une action immédiate par les membres des gouvernements locaux et régionaux : « *Augmenter substantiellement le nombre de pays ayant mis en place des stratégies nationales et locales de réduction des risques de catastrophe d'ici à 2020* »<sup>2</sup>.

Reconnaissant la responsabilité première des gouvernements locaux dans la réduction des risques de catastrophe et l'engagement de leurs réseaux dans cet agenda, le Cadre de Sendai confie de grandes responsabilités à notre organisation. En vue de soutenir la mise en œuvre du Cadre, il appelle à ce que : « *L'organisation Cités et gouvernements locaux unis et d'autres organismes pertinents relevant des administrations locales continuent encourag[ent] la coopération et l'enseignement mutuel entre gouvernements locaux afin de réduire les risques de catastrophe et de mettre en œuvre le présent Cadre* »<sup>3</sup>.

En se focalisant sur l'Objectif E et en assurant de solides stratégies d'ici à 2020, il est prévu que les gouvernements locaux et régionaux soient en mesure d'aborder les autres objectifs du Cadre, avec le soutien de la coopération internationale.

Pour atteindre 2020, il est proposé que CGLU, ses membres et partenaires, soutiennent les villes dans le développement de nouvelles stratégies de réduction des risques de catastrophe ou dans la mise à jour de ces dernières, en consolidant la cohérence avec les Objectifs de Développement Durable (ODD), l'Accord de Paris et le Nouvel agenda urbain. Les actions clés pour développer la mise en œuvre à l'échelle locale sont détaillées à la quatrième section de cette note.

Il est attendu que la synthèse du Président de la plateforme mondiale reflète en substance les délibérations menées lors des réunions et propose des mesures concrètes pour piloter la mise en œuvre pour les deux années à venir. La synthèse sera présentée au Président du Conseil économique et social et servira de contribution au Forum politique de haut niveau pour le développement durable 2017, qui se tiendra à New York en juillet.

Comme lors des précédentes éditions, CGLU a mobilisé ses membres afin qu'ils partagent leurs expériences et trouvent les partenariats nécessaires à la mise en œuvre du Cadre de Sendai, qui stipule que la réduction des risques et le renforcement de la résilience doivent avoir lieu avant tout à l'échelle locale. CGLU et ses partenaires travaillent à faire entendre la voix des gouvernements locaux et régionaux.

<sup>1</sup> (UNISDR 2015b)

<sup>2</sup> (UNISDR 2015b)

<sup>3</sup> (UNISDR 2015b)

CGLU, aux côtés d'ICLEI, de l'UNISDR, d'ONU-Habitat et d'autres parties prenantes, organisera une journée dédiée au Sommet des gouvernements locaux et régionaux le 23 mai. Organisé sous l'égide de la campagne de l'UNISDR « Pour des villes résilientes », l'événement visera à :

- Fournir une opportunité d'échanges sur les outils pour la mise en œuvre du Cadre de Sendai à l'échelle locale ;
- Plaider en faveur de la cohérence au sein de la mise en œuvre locale du Cadre de Sendai, de l'Agenda 2030 (ODD 11b) et de l'Accord de Paris sur le Climat ;
- Examiner le travail déployé dans les établissements informels et auprès des communautés vulnérables ;
- Appeler à connecter la planification et les réponses locales et nationales en matière de réduction des risques de catastrophe à travers l'intégration verticale.

Tout au long des discussions, CGLU et ses partenaires transmettront deux demandes clés à la Plateforme mondiale :

- Appeler les gouvernements nationaux à fournir aux gouvernements locaux tout le soutien financier, institutionnel et législatif nécessaire ;
- Exiger de la communauté internationale et des agences onusiennes spécialisées d'apporter leur soutien et leur aide technique et financière aux gouvernements locaux afin de réaliser l'objectif imminent fixé par le Cadre de Sendai et les autres agendas internationaux.

## 2. EXAMEN DES PROBLÈMES

**L'urbanisation et le changement climatique soulignent l'urgence d'aborder la réduction des risques et d'adopter la résilience, alors même que les catastrophes, la pauvreté et le développement ont démontré être intimement liés.**

Les catastrophes peuvent être conceptualisées comme le résultat d'un processus de risque existant et en cours. Un risque peut prendre de l'ampleur au fil du temps, se matérialiser et générer encore davantage de pertes uniquement lorsqu'un danger s'abat sur une communauté<sup>4</sup>.

La réduction des risques de catastrophes (RRC) fait référence au : « *concept et pratique de la réduction des risques de catastrophe grâce à des efforts pour analyser et gérer leurs causes, notamment par une réduction de l'exposition aux risques, qui permet de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, la gestion rationnelle des terres et de l'environnement et l'amélioration de la préparation aux événements indésirables.* »<sup>5</sup>.

Différente du point de vue conceptuel, la résilience correspond à : « *la capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger, en temps opportun et de manière efficace.* »<sup>6</sup>. Elle intègre la capacité à maintenir ou à revenir rapidement au fonctionnement de base à la suite d'un événement perturbateur<sup>7</sup>. Étendant la portée de la gestion traditionnelle des risques de catastrophe, dont les évaluations des risques se focalisent sur des dangers en particulier, la résilience épouse la nécessité d'intégrer un ensemble plus large d'événements perturbateurs qui peuvent avoir lieu mais ne sont pas nécessairement prévisibles<sup>8</sup>.

Avec 54 % de la population du monde vivant dans des villes en 2014<sup>9</sup>, la concentration de la population, le patrimoine construit et les activités économiques dans les villes font augmenter la fréquence des catastrophes urbaines ainsi que leur coût. Avec une population mondiale urbaine qui atteindra vraisemblablement les 66 % en 2050, cette dimension tendra sans aucun doute à prendre encore plus d'ampleur<sup>10</sup>. En 2016 il y a eu 327 catastrophes dont 191 d'origine naturelle et 136 provoquées par l'homme, leur coût s'élevant à 175 milliards de Dollars<sup>11</sup>.)

En outre, le changement climatique et les risques de catastrophes sont intimement liés aux contextes urbains. Les villes sont responsables de 37 à 49 % des émissions globales de gaz à effet de serre<sup>12</sup> et, en même temps, elles font de plus en plus l'expérience de risques liés au changement climatique<sup>13</sup>.

La vulnérabilité face aux événements perturbateurs dans les contextes urbains est déterminée par l'exposition et la vulnérabilité mais aussi par des facteurs socioéconomiques et environnementaux<sup>14</sup>. Au

<sup>4</sup> (IRDR 2014)

<sup>5</sup> (UNISDR 2009)

<sup>6</sup> (UNISDR 2009)

<sup>7</sup> Banque mondiale 2003)

<sup>8</sup> (Fondation Rockefeller et ARUP 2014)

<sup>9</sup> (CGLU 2016)

<sup>10</sup> (ONU 2014)

<sup>11</sup> ([http://institute.swissre.com/research/library/NatCat\\_and\\_manmade\\_disasters\\_2016.html](http://institute.swissre.com/research/library/NatCat_and_manmade_disasters_2016.html))

<sup>12</sup> (Université de Cambridge et ICLEI, 2004)

<sup>13</sup> (Revi et al. 2014)

<sup>14</sup> (ONU 2015b)

même titre, les dangers exacerbent souvent les faiblesses socioéconomiques et environnementales existantes dans les villes<sup>15</sup>. L'urbanisation rapide dans des pays à faibles ou moyens revenus a connu une croissance rapide des communautés très vulnérables dans les établissements informels, en manque d'infrastructures et services de base ou disposition pour l'adaptation au changement climatique<sup>16</sup>. Les seuls terrains abordables et disponibles pour les communautés marginalisées sont souvent des zones à risques<sup>17</sup>. En outre, les catastrophes font croître les inégalités car, en moyenne, elles affectent de façon disproportionnée les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap<sup>18</sup>.

Les catastrophes sont un obstacle important sur le chemin du développement durable. Les progrès lents obtenus année après année peuvent être réduits à néant après un seul événement perturbateur<sup>19</sup>. De même, outre les pertes directes (mortalité, dommages physiques, etc.), les catastrophes impliquent des impacts secondaires (interruption de l'éducation, épidémies, etc.) qui peuvent générer encore davantage de pauvreté ou exacerber celle qui existe déjà<sup>20</sup>.

#### Chiffres

- Les zones de terrains urbanisés devraient tripler dans le monde entre 2000 et 2030<sup>21</sup>.
- Près de 1,5 milliard de citoyen·e·s vivront dans des bidonvilles d'ici 2020<sup>22</sup>, souvent dans des zones extrêmement exposées et dont les infrastructures sont de très mauvaise qualité.
- On estime que le risque d'inondations dans les principales villes côtières pourrait être multiplié par neuf entre 2013 et 2050<sup>23</sup>.
- Le nombre de personnes exposées au risque de cyclone et de séisme fera plus que doubler entre 2013 et 2050 dans les villes des pays en développement<sup>24</sup>.
- En 2008, 13 ans après le séisme de Kobe, le PIB par habitant·e de la ville avait baissé de 12 %<sup>25</sup>.

### 3. OPPORTUNITÉS LOCALES

**La résilience est une dimension du développement durable. Les mesures contre le changement climatique et les catastrophes doivent tirer profit du fonctionnement interconnecté et systémique des villes.**

Alors que seulement 4,2 % de l'aide humanitaire officielle en 2006-2010 ont été consacrés à la réduction des risques de catastrophe, les actions ponctuelles et les investissements pluriannuels dans la gestion des catastrophes et la consolidation de la résilience ont démontré être moins coûteux que les traditionnelles interventions humanitaires tardives<sup>26</sup>.

Le concept de résilience fait surface dans les années 70, lorsque le domaine de l'écologie se réfère à l'analyse des effets des perturbations dans les écosystèmes<sup>27</sup>.

La résilience fournit l'opportunité d'envisager les villes comme des systèmes complexes. En conceptualisant les systèmes urbains selon des échelles fonctionnelles, organisationnelles, physiques et spatiales, la résilience est continuellement contrôlée à travers une approche systémique qui évalue les interdépendances entre les différentes parties du système<sup>28</sup>.

Soucieux de la nature interconnectée des villes, les gouvernements locaux peuvent prendre des décisions tenant compte des risques qui étayent les politiques de développement durable et se focalisent sur les opportunités de transformation<sup>29</sup>. De la même manière, une bonne gestion des risques aujourd'hui jette les

<sup>15</sup> (ONU 2015a)

<sup>16</sup> (Revi et al. 2014)

<sup>17</sup> (CGLU 2016)

<sup>18</sup> (IRDR 2014)

<sup>19</sup> (ONU 2015b)

<sup>20</sup> (IRDR 2014)

<sup>21</sup> (ONU 2015b)

<sup>22</sup> (ONU-Habitat 2006)

<sup>23</sup> (Hallegatte et al. 2013)

<sup>24</sup> (Brecht, Deichmann, et Wang 2013)

<sup>25</sup> (duPont et Noy 2015)

<sup>26</sup> (Cabot Venton et al. 2012)

<sup>27</sup> (Allan et Bryant 2011)

<sup>28</sup> (ONU 2015a)

<sup>29</sup> (ONU 2015b)

fondations d'une réponse adéquate aux risques de demain ayant évolué, contribuant ainsi à l'adaptation au changement climatique<sup>30</sup>.

L'intégration de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques au sein de la planification urbaine et de l'élaboration de politiques sont essentielles à l'ensemble de la résilience et du développement durable de nos villes<sup>31</sup>. La gouvernance a besoin d'encourager la grande participation de toutes les parties prenantes, en particulier celle des communautés les plus exposées aux risques et manquant souvent de voix et d'influence dans les processus de planification et de mise en œuvre<sup>32</sup>. Le secteur privé est également fondamental car principalement responsable des investissements dans les nouvelles constructions, dans l'industrie et dans les PME, ses bénéficiaires à court terme peuvent contribuer grandement à la génération de risques de catastrophe<sup>33</sup>.

Les données sont des composantes clés des décisions tenant compte des risques<sup>34</sup>. Au même titre, les données sur les inégalités doivent contribuer à inverser l'exposition existante et la vulnérabilité à de multiples dangers. Dans ce contexte, les technologies de l'information et de la communication (TIC) peuvent aider les villes à développer des systèmes d'alerte rapide, soutenir la planification urbaine et l'échange d'informations entre parties prenantes.

#### *Solutions locales n°1 : Surate (Inde)<sup>35 36</sup>*

Ville à la croissance la plus rapide d'Inde, Surate a souffert d'inondations, d'une épidémie de peste et d'agitations sociales. Cette séquence d'épisodes a poussé le gouvernement local à déployer des efforts particuliers dans l'amélioration de la résilience. Les infrastructures pour l'eau potable, les égouts et les déchets solides ont été développées, aux côtés de mesures d'amélioration du système de santé publique, de mise en place de systèmes d'évacuation et d'alerte et de contrôle du niveau des eaux.

#### *Solutions locales n°2 : Cali (Colombie)<sup>37</sup>*

Aguablanca est une zone de Cali enclavée aux inondations et qui est aussi le foyer d'une communauté défavorisée. Le gouvernement local et les groupes populaires ont fait diminuer les vulnérabilités et ont renforcé la résilience à travers de multiples approches. Suite à la construction de digues pour protéger la zone, les résidents ont placé des tuyaux pour l'alimentation en eau à travers ces digues et ont extrait des matériaux de construction. En engageant la communauté locale, le gouvernement local a partagé des informations sur les risques associés, montré la valeur de la lutte contre les inondations et accru la surveillance passive des espaces publics. Ceci, aux côtés des approches orientées sur la communauté et développées par les organisations populaires (tel que le programme de microcrédit) a aidé à bâtir une communauté plus soudée.

## 4. ACTIONS PRIMORDIALES À L'ÉCHELLE LOCALE ET RÉGIONALE

Les stratégies de réduction des risques développées par les gouvernements locaux et régionaux peuvent être organisées selon les 4 priorités d'action établies par le Cadre de Sendai.

### 1. Comprendre les risques de catastrophe

*Connaître les différents risques et dangers peut aider les leaders locaux à prendre des décisions qui en tiennent compte.*

- Amélioration des évaluations régulières des dangers et leurs effets multidimensionnels, intégration de l'évaluation des risques de catastrophe dans la planification urbaine et territoriale et cartographie des risques géographiques.
- Les sections de CGLU et les associations nationales des gouvernements locaux doivent établir des plateformes nationales de soutien aux membres, diffuser les informations et données concernant les risques, et promouvoir le dialogue.

<sup>30</sup> (IRDR 2014)

<sup>31</sup> (ONU 2015a)

<sup>32</sup> (Revi et al. 2014)

<sup>33</sup> (IRDR 2014)

<sup>34</sup> (ONU 2015a)

<sup>35</sup> (Fondation Rockefeller et ARUP 2014)

<sup>36</sup> (CGLU 2016)

<sup>37</sup> (Fondation Rockefeller et ARUP 2014)

- Soutenir les échanges entre citoyens pour sensibiliser à l'exposition aux menaces, notamment la mobilisation locale pour la Journée internationale pour la réduction des risques (célébré chaque année le deuxième mercredi d'octobre).

## 2. Renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer

*Dans les pays où la décentralisation est avancée, les gouvernements locaux utilisent la planification urbaine pour prendre systématiquement en compte la réduction des risques de catastrophe, protéger l'environnement et promouvoir la décentralisation. Dans les pays où les tâches sont détenues par les gouvernements centraux, les gouvernements locaux doivent collaborer étroitement avec les plateformes nationales.*

- Les gouvernements locaux doivent adopter des stratégies de réduction des risques de catastrophe afin de promouvoir la résilience, en révisant les règlements de construction, les réglementations des bâtiments exposés aux risques, en formant le personnel et en établissant une coalition locale avec les partenaires publics et privés pour échanger des informations.
- Des incitations financières doivent être mises en place pour garantir que les communautés les plus pauvres ne déménagent pas dans des zones à risque et vulnérables.
- Soutenir les « Dix points essentiels » de la campagne « Pour des villes résilientes ».

## 3. Investir dans la réduction des risques de catastrophe pour renforcer la résilience

*Des investissements doivent être garantis afin de protéger les communautés, les propriétés et les infrastructures.*

- Appuyer la constitution d'un département et d'un budget consacrés aux risques de catastrophe au sein de l'administration locale.
- Garantir la résilience des infrastructures primordiales et intégrer la gestion des ressources environnementales et naturelles incorporant la réduction des risques de catastrophe.
- Organiser une formation du personnel sur la réduction des risques de catastrophe et les impacts du changement climatique.
- Mobiliser les ressources financières à l'échelle nationale et internationale.
- Fixer des avantages fiscaux pour encourager le secteur privé à investir dans la réduction des risques de catastrophe.
- Promouvoir les projets de coopération et de décentralisation avec apprentissage entre pairs sur la réduction des risques de catastrophe.
- Investir dans les TIC afin de développer des outils scientifiques de contrôle des risques.

## 4. Améliorer la préparation pour une intervention efficace et pour « Faire et reconstruire mieux »

*Aucune politique ne pouvant prétendre empêcher une catastrophe, la préparation et la reconstruction sont des composantes clés de la résilience.*

- La réduction des risques de catastrophe doit être intégrée de façon institutionnelle comme dimension du développement local.
- Protéger les écoles, les hôpitaux et les administrations publiques avec des règlements de construction spécifiques.
- Organiser des campagnes de sensibilisation auprès des enfants et des simulations et formation aux premiers secours auprès des citoyens.
- Concevoir des plans d'évacuation avec tous les partenaires et développer des systèmes d'alerte rapide dans les zones à risque.
- Établir des réserves de terrain tampon dans des zones hors de risque.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allan, Penny, and Martin Bryant. 2011. "Resilience as a Framework for Urbanism and Recovery." *Journal of Landscape Architecture* 6 (2): 34–45.
- Brecht, Henrike, Uwe Deichmann, and Hyoung Gun Wang. 2013. "A Global Urban Risk Index." *Policy Research Working Paper*. Washington DC.
- Cabot Venton, Courtenay, Catherine Fitzgibbon, Tenna Shitarek, Lorraine Coulter, and Olivia Dooley. 2012. "The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia." *Economics of Resilience Final Report*. London.
- duPont, William, and Ilan Noy. 2015. "What Happened to Kobe? A Reassessment of the Impact of the 1995 Earthquake in Japan." *Economic Development and Cultural Change* 63 (4): 777–812.
- Hallegatte, Stéphane, Colin Green, Robert J Nicholls, and Jan Corfee-Morlot. 2013. "Future Flood Losses in Major Coastal Cities." *Nature Climate Change* 3 (9). Nature Publishing Group: 802–6.
- IRDR. 2014. "Disaster Risk Reduction and Sustainable Development." Issue Brief - Prepared for the 7th Session of the UN General Assembly Open Working Group on SDG.
- Revi, A., D.E. Satterthwaite, F. Aragón-Durand, J. Corfee-Morlot, R.B.R. Kiunsi, M. Pelling, D.C. Roberts, and W. Solecki. 2014. "Urban Areas." In *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*.

- Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, edited by C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, et al., 535–612. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- The Rockefeller Foundation, and ARUP. 2014. "City Resilience Framework." *City Resilience Index*. City Resilience Index.
- UCLG. 2016. "Co-Creating the Urban Future." *GOLD - Global Report on Decentralization and Local Democracy 4*. Barcelona.
- UN. 2014. "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352)." New York.
- . 2015a. "Habitat III Issue Papers 15 - Urban Resilience." *Habitat III Issue Papers*.
- . 2015b. "Habitat III Issue Papers 17 - Cities and Climate Change and Disaster Risk Management." *Habitat III Issue Papers*.
- UN-Habitat. 2006. "State of the World's Cities 2006/7." Nairobi.
- UNISDR. 2009. "2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction." Geneva.
- . 2015a. "Disaster Risk Reduction and Resilience in the 2030 Agenda for Sustainable Development."
- . 2015b. "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030." *Third World Conference on Disaster Risk Reduction, Sendai, Japan, 14-18 March 2015*.
- University of Cambridge, and ICLEI. 2014. "Climate Change: Implications for Cities." *Key Findings from the Intergovernmental Panel on Climate Change Fifth Assessment Report*.
- World Bank. 2013. "Building Resilience: Integrating Climate and Disaster Risk into Development. Lessons from World Bank Group Experience." Washington DC.