



Bruxelles, le 8.4.2014
COM(2014) 216 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Le cadre d'action de Hyogo post-2015: gérer les risques pour parvenir à la résilience

{SWD(2014) 133 final}
{SWD(2014) 134 final}

1- VERS UN CADRE D'ACTION DE HYOGO POST-2015

Le cadre d'action de Hyogo (CAH) «pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes» est un plan décennal adopté par 168 États membres des Nations unies qui se sont volontairement engagés à travailler sur cinq priorités d'action dans le but d'aider les nations à réduire l'exposition aux risques naturels et de renforcer les capacités de résilience face aux catastrophes. Adopté en 2005, le CAH viendra à échéance en 2015 et un vaste processus de consultation a été lancé¹ pour définir le cadre post-2015 pour la réduction des risques de catastrophes, qui sera approuvé lors de la troisième conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes prévue à Sendai, au Japon, du 14 au 18 mars 2015.

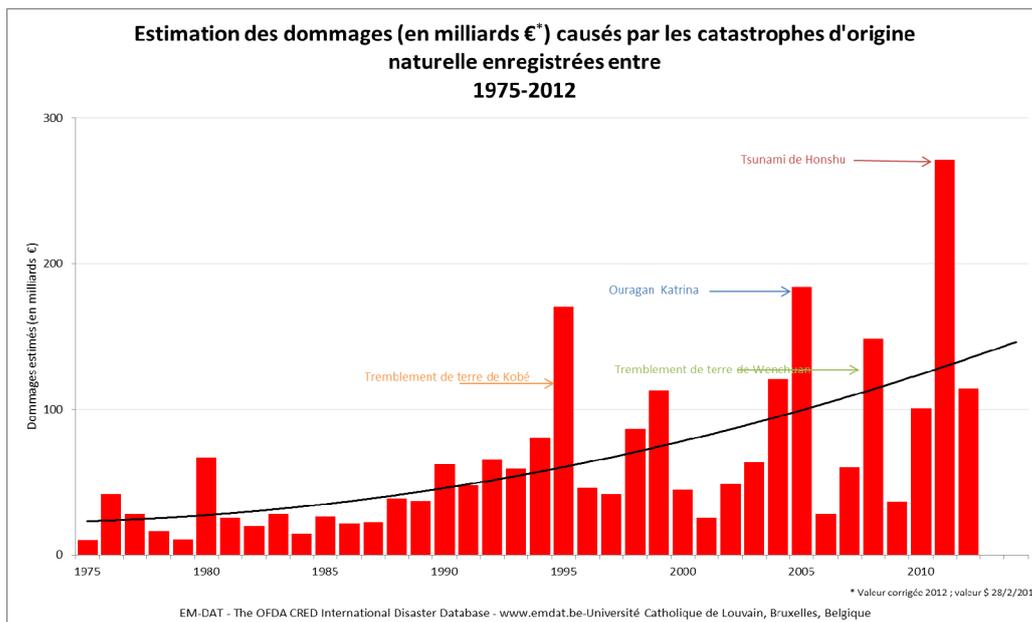
Les catastrophes et les risques climatiques ont une incidence majeure tant sur l'économie que sur la sécurité et le bien-être des citoyens. Au cours de ces dernières années, l'exposition aux catastrophes a augmenté de manière significative en raison du changement climatique, d'une urbanisation galopante et sauvage, de la pression démographique, de la multiplication des constructions et d'une exploitation plus intensive des sols dans les zones exposées aux catastrophes, de l'appauvrissement de la biodiversité et de la dégradation de l'écosystème.

Entre 2002 et 2012, les catastrophes naturelles ont entraîné la mort de plus de 100 000 personnes par an, en moyenne. Au cours des dix dernières années, les pertes globales directes ont suivi une tendance à la hausse dans le monde entier, la moyenne annuelle du préjudice économique s'élevant à plus de 100 milliards d'euros.² Les répercussions varient d'une région à l'autre en fonction de l'exposition géographique aux risques et du niveau de développement socio-économique. Bien que les pertes en vies humaines tendent à être plus élevées dans les pays en développement et le préjudice économique plus grand dans les économies développées, tous les pays sont vulnérables aux catastrophes. L'Union européenne n'est pas épargnée: au cours des dix dernières années, les catastrophes naturelles y ont causé 80 000 décès et entraîné des pertes économiques à hauteur de 95 milliards d'euros.³

¹ Le Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) a été invité à faciliter l'élaboration d'un *cadre post-2015 pour la réduction des risques de catastrophes* (résolution 66/199 du 22 décembre 2011 de l'AGNU).

² Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED).

³ Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) — les données couvrent les États membres de l'EU- 28 et la période comprise entre 2002 et 2012.



Pour lutter contre ces tendances alarmantes, il est capital d'adopter des politiques de prévention et de gestion des risques afin de garantir le développement durable et la croissance économique, tant au sein de l'Union⁴ qu'à l'échelle mondiale. Pour éviter les pertes, la prévention et la gestion des risques sont essentielles d'un point de vue économique, chaque euro investi rapportant entre 4 et 7 fois plus⁵. Investir dans la gestion des risques de catastrophes engendre aussi des avantages économiques considérables et peut agir comme un vecteur d'emplois et contribuer à garantir la viabilité structurelle des finances publiques et privées.

Dans ce contexte, la mise en place d'un nouveau cadre international pour la réduction des risques de catastrophes offre une chance unique de tirer parti du succès remporté par le CAH afin de mieux relever les défis à venir.

L'issue d'initiatives telles que le sommet Rio +20⁶ ou la CCNUCC⁷ et le large soutien international apporté au programme de résilience montrent que la réduction des risques et la gestion des catastrophes devraient devenir une priorité pour les pays en développement, les économies émergentes et les pays développés.

⁴ Comme prévu dans la stratégie Europe 2020, COM(2010) 2020.

⁵ Le coût terrible des catastrophes naturelles: qui le paye? Comment le calculer? (Banque mondiale, 2004).

⁶ Conférence des Nations unies de 2012 sur le développement durable.

⁷ Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

La révision du CAH est aussi l'occasion pour l'UE de faire le point sur les politiques élaborées et les progrès accomplis en ce qui concerne le renforcement des capacités de résilience et la gestion des risques de catastrophes grâce aux politiques de l'UE et au soutien apporté par la coopération au développement et l'aide humanitaire.

L'objet de la présente communication est d'exposer le point de vue initial de la Commission sur l'orientation à donner au cadre d'action de Hyogo post-2015, en s'inspirant des résultats obtenus par toute une série de politiques de l'UE dans des domaines tels que la protection civile, la protection de l'environnement, la sécurité intérieure, l'adaptation au changement climatique, la santé, la recherche et l'innovation, ainsi que le programme de résilience encouragé dans le cadre de l'action extérieure de l'UE. La présente communication analyse les progrès accomplis et vise à combler les lacunes existant dans la mise en œuvre des mesures prises et à relever les nouveaux défis que posera, à l'avenir, la prolifération des risques.

2- PROGRÈS ET DÉFIS

Depuis son adoption en 2005, le CAH a joué un rôle essentiel à l'appui des efforts consentis à l'échelle mondiale, régionale et nationale pour réduire les risques de catastrophes. Toutefois, malgré une évolution positive, des lacunes considérables subsistent dans la mise en œuvre des actions entreprises, et de nouveaux enjeux se sont profilés.

Le soutien à la gestion des risques de catastrophes a pris de l'ampleur, les principales parties prenantes, notamment les principaux donateurs d'aide au développement, prêtant dès lors une attention accrue à la gestion des risques de catastrophes et investissant davantage dans ce domaine. Un autocontrôle des progrès enregistrés dans la mise en œuvre des cinq priorités d'action⁸ du CAH révèle toutefois que la plupart des avancées ont été réalisées dans le cadre des priorités n° 1 (veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide) et n° 5 (renforcer les capacités de préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir y faire face), alors que la priorité n° 4, qui vise à réduire les facteurs de risque sous-jacents⁹, est systématiquement à la traîne.

La plupart des pays éprouvent encore des difficultés à intégrer la réduction des risques dans la planification des investissements publics, le développement urbain, l'aménagement et la gestion du territoire, et la protection sociale. Reste à traduire les politiques et le renforcement des institutions par une mise en œuvre effective et des sociétés plus résilientes. Les réponses stratégiques et les investissements actuels sont insuffisants pour lutter efficacement contre les risques existants, et a fortiori pour affronter les nouveaux défis; ainsi,

⁸ Priorités d'actions: (1) veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide, (2) mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide, (3) utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux, (4) réduire les facteurs de risque sous-jacents, (5) renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir plus efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.

⁹ Mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo, rapports de synthèse 2007-2013, UNISDR, 2013.

- les effets du changement climatique et la dégradation constante de l'environnement seront à l'origine de phénomènes naturels de plus en plus fréquents et extrêmes, notamment des inondations, des sécheresses et des cyclones;
- le changement climatique constitue également un multiplicateur de risques, facteur d'instabilité, de conflits et de fragilité des États, qui engendre des migrations et des déplacements de populations, un déficit de gouvernance et une instabilité géopolitique;
- à leur tour, les conflits et la fragilité ont aussi des répercussions sur la vulnérabilité aux catastrophes;
- la croissance de la population, principalement dans les pays et les ménages les plus pauvres, ainsi que l'urbanisation rapide accentueront la pression sur les ressources naturelles et les activités économiques dans les régions sujettes aux catastrophes;
- l'urbanisation rapide, synonyme de concentration de populations et d'investissements dans des zones exposées aux dangers et aux risques, constitue également une tendance qui accroît fortement la vulnérabilité (on estime que d'ici 2050, de 60 à 70 % de la population mondiale habitera dans des zones urbaines)¹⁰;
- la demande d'énergie et de denrées alimentaires ne cesse de croître et, par là même, la pression sur les ressources comme la terre et l'eau. La rareté de la ressource en eau devrait devenir un problème majeur, près de la moitié de la population mondiale vivant dans des régions soumises à un stress hydrique élevé en 2030¹¹;
- de nouveaux risques susceptibles d'avoir des effets très perturbateurs sont en train d'émerger (événements liés à la météorologie spatiale, événements comportant des risques multiples comme la triple catastrophe de Fukushima en 2011, risques dans le domaine numérique et de la haute technologie, y compris les risques liés au cyberspace);
- des événements à haut risque (événements à petite échelle, très fréquents et localisés tels que des crues soudaines, des incendies et des glissements de terrain) sont souvent sous-estimés et peu médiatisés, bien qu'ils compromettent le développement local ainsi que la compétitivité au niveau national;
- les économies sont mondialisées et s'articulent de plus en plus autour de chaînes d'approvisionnement planétaires complexes; comme cela a été démontré lors des inondations de 2011 en Thaïlande, l'onde de choc économique d'une catastrophe peut avoir des répercussions sur les économies et les entreprises à l'autre bout de la planète;
- la crise économique et financière freine la capacité des budgets nationaux à financer la gestion des risques de catastrophes.

¹⁰ Observatoire de la santé mondiale, OMS.

¹¹ Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (UN DESA)

3- POLITIQUE DE GESTION DES RISQUES DE CATASTROPHES ET PROGRAMME DE RÉSILIENCE DE L'UE: UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE À LA MISE EN ŒUVRE DU CAH

Renforcer la résilience de l'UE face aux crises, ainsi que sa capacité à anticiper les risques, à s'y préparer et à réagir face à ceux-ci, en particulier les risques transfrontières, figure parmi les objectifs de la stratégie Europe 2020¹²: la compétitivité et la durabilité dépendent d'une gestion efficace des risques de catastrophes, qui contribue à éviter les pertes et renforce la résilience face aux chocs et aux menaces mondiales qui ne cessent de se multiplier. L'investissement dans la prévention et la gestion des risques de catastrophes constitue un puissant moteur d'innovation, de croissance et de création d'emplois, et ouvre de nouveaux marchés et perspectives commerciales.

Des progrès considérables ont été réalisés à la fois grâce aux politiques et aux aides financières de l'Union. En effet, l'UE a, à cet égard, obtenu des résultats remarquables sur la voie d'une politique cohérente en matière de gestion des risques de catastrophes, qui peuvent être partagés et sous-tendent le nouveau cadre international sur la gestion des risques de catastrophes.

3.1. Réalisations politiques liées à la gestion des risques de catastrophes dans l'UE

Les nouvelles dispositions de la législation révisée de l'UE en matière de protection civile¹³ fixent le cadre de mise en œuvre d'une politique intersectorielle de gestion des risques de catastrophes, qui encourage une approche holistique pour tous les risques d'origine naturelle et humaine dans toutes les phases du cycle de gestion des catastrophes (prévention, préparation, réaction).

Dans le prolongement de la nouvelle législation, ainsi que des communications précédentes et des conclusions du Conseil, des actions clés visant à soutenir la mise en œuvre du cadre de gestion des risques de catastrophes de l'UE comprennent les éléments ci-après.

- **Évaluation et analyse des risques:** s'appuyant sur les évaluations des risques disponibles au niveau national, la Commission a préparé un premier aperçu intersectoriel des risques au sein de l'UE, tenant compte, dans la mesure du possible et le cas échéant, des futurs effets du changement climatique et de la nécessité d'adaptation à ce changement; selon une approche constante, des évaluations nationales des risques face à de multiples dangers doivent être réalisées par les États membres d'ici fin 2015 et suivies d'une évaluation des capacités en matière de gestion des risques au niveau national et d'une meilleure planification de la gestion des risques.
- Il convient d'encourager **l'apprentissage et l'échange d'expériences pour améliorer la gouvernance**; il serait bon de tirer des enseignements des expériences et des évaluations par les pairs (comme les évaluations réalisées au Royaume-Uni en 2012 et en Finlande en 2013), afin de stimuler l'échange de connaissances entre États membres et d'indiquer la voie à suivre dans la conception et la mise en œuvre futures de politiques et de pratiques en matière de gestion des risques.¹⁴

¹² COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

¹³ Décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

¹⁴ Soutenues par la Commission européenne et élaborées en coopération avec l'UNISDR et l'OCDE.

- **En outre, des orientations fondées sur les bonnes pratiques concernant la prévention des catastrophes** sont actuellement en préparation sur des questions transversales (gouvernance, planification, données, communication des risques et informations sur ceux-ci, recherche et technologie).
- **Disponibilité, accessibilité, partage et comparabilité des données**, y compris les travaux en cours avec les États membres et les partenaires internationaux (dont l'UNISDR et l'IRDR¹⁵) visant à définir des normes et des protocoles européens pour consigner les pertes liées aux catastrophes¹⁶.
- **Intégration de la gestion des risques de catastrophes**: la prévention des risques et les considérations en matière de gestion ont été intégrées dans toute une série de politiques clés de l'UE et d'instruments financiers à l'appui d'investissements liés à la résilience (la politique de cohésion, le transport et l'énergie, la recherche et l'innovation, la protection des infrastructures critiques, les menaces sanitaires transfrontières, l'évaluation des incidences sur l'environnement, l'infrastructure verte, la gestion intégrée des zones côtières, l'agriculture, la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'eau, la gestion des risques d'inondations, la prévention des accidents industriels majeurs).
- **L'assurance utilisée comme un outil de gestion des catastrophes**: le livre vert sur les assurances contre les catastrophes d'origine naturelle et humaine¹⁷ vise à associer le secteur privé et à étudier les moyens d'utiliser efficacement l'assurance comme une mesure incitative pour promouvoir la sensibilisation aux risques, ainsi que leur prévention et atténuation.
- Il y a lieu de créer d'**étroites synergies avec l'adaptation au changement climatique**, comme le souligne la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique¹⁸, dans des domaines transversaux comme le partage des données et des connaissances, l'évaluation des risques et des vulnérabilités, la résilience urbaine, la définition de normes européennes pour une infrastructure à l'épreuve du changement climatique, la cohérence entre les stratégies nationales d'adaptation et les plans de gestion des risques, le suivi des investissements résilients¹⁹.
- **La science et l'innovation pour la gestion des risques de catastrophes**: en 2013, la Commission a lancé, avec les États membres de l'UE, une initiative visant à répertorier explicitement et à améliorer les démarches tendant à la formulation d'avis basés sur des informations scientifiques en matière de réduction des risques et d'interventions d'urgence. De plus, le programme de recherche Horizon 2020 soutiendra les démarches

¹⁵ Integrated Research on Disaster Risk, <http://www.irdrinternational.org>.

¹⁶ De Groeve, T., K. Poljansek et L. Vernaccini, 2013. Recording Disaster Losses: Recommendations for a European approach. Office des publications de l'Union européenne, Recherche scientifique et technique, Rapport EUR 26111. ISBN 978-92-79-32690-5, DOI: 10.2788/98653 (en ligne), <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/29296>.

¹⁷ COM(2013)213 du 16.4.2013.

¹⁸ COM(2013)216 du 16.4.2013.

¹⁹ Contribuant à l'objectif de l'UE de consacrer 20 % du budget de l'UE à des investissements liés au climat.

axées sur les enjeux posés visant à améliorer la résilience aux catastrophes (comme le suivi, la prévention, la prévision, l'alerte précoce, la sensibilisation, et l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, la communication de crise, le transfert de technologies, la prénormalisation).

- **La prise en compte des incidences transfrontières** (par des stratégies et projets macro-régionaux comme la stratégie pour la mer Baltique, la stratégie pour le Danube ou les stratégies maritimes régionales) **et les activités de coopération** avec les pays candidats, candidats potentiels et autres pays voisins.
- **Une plus grande préparation** en prévision d'interventions, grâce à une mise en commun volontaire de capacités pré-engagées de réaction aux catastrophes, une meilleure planification des interventions, un réseau de formation, et une coopération renforcée entre les autorités dans le domaine de la formation et des exercices²⁰, renforcée par des systèmes d'alerte précoce²¹. De nouveaux services de gestion des situations d'urgence opérationnels sont également disponibles dans le monde entier grâce à des programmes spatiaux de l'UE tels que Galileo et Copernicus.

3.2. Soutien de l'UE en faveur des pays en développement, axé sur le renforcement de la résilience dans les pays sujets aux crises

S'appuyant sur la communication de 2012 sur la résilience²² et sur le plan d'action²³ qui a suivi, l'UE est déterminée à réduire la vulnérabilité et à renforcer la résilience face aux difficultés et chocs à venir, conditions préalables à la réduction de la pauvreté et au développement durable. Les approches fondées sur la gestion des risques feront partie intégrante de tous les programmes de l'UE en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement, tous secteurs et contextes confondus. Ces actions s'inspireront par ailleurs de la stratégie de l'UE de 2009 sur la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement²⁴ et sur le plan de mise en œuvre de 2011²⁵.

L'accent mis par l'UE sur la résilience exige des approches multisectorielles et à plusieurs niveaux (local, national, régional, mondial), qui tiennent compte de dynamiques causales comme la vulnérabilité et la fragilité, qui sont liées entre elles, tout en optimisant les capacités de chaque niveau ou de chaque secteur. Le rôle prépondérant des institutions locales, nationales et régionales est fortement mis en avant.

²⁰ Décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

²¹ Comme l'EFFIS (le système européen d'information sur les feux de forêts) ou l'EFAS (le système européen de sensibilisation aux inondations).

²² COM(2012)586 du 3.10.2012.

²³ SWD (2013) 227 du 19.6.2013.

²⁴ COM(2009)84 du 23.2.2009.

²⁵ SEC(2011) 215 du 16.2.2011.

Des progrès significatifs sont déjà enregistrés. Les initiatives récentes SHARE²⁶, AGIR²⁷ et GCCA²⁸ contribuent déjà au renforcement de la résilience des plus vulnérables. Dans le même ordre d'idées, la stratégie intra-ACP²⁹ soutient les stratégies et plans d'action en matière de réduction des risques de catastrophes et de changement climatique pris en charge au niveau régional dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Le programme ECHO de préparation aux catastrophes (DIPECHO), qui a permis de tester et de reproduire des démarches émanant des collectivités locales et des bonnes pratiques avérées en matière de réduction des risques (notamment la promotion d'écoles et d'hôpitaux plus sûrs, et de la résilience urbaine), sera diffusé plus largement, de façon à alimenter les politiques gouvernementales.

Des progrès ont également été réalisés en matière d'évaluation des crises et de la vulnérabilité, grâce à la création d'un indice des risques humanitaires (InfoRM³⁰) commun, transparent et fondé sur des informations scientifiques, basé sur des données ouvertes et visant à harmoniser la gestion des risques de catastrophes entre les différents acteurs de l'aide humanitaire (une initiative conjointe du Comité permanent interorganisations des Nations unies et de la Commission européenne, ainsi que des donateurs, des ONG et des États membres).

Ces initiatives devraient également alimenter la politique extérieure de l'UE en général, y compris la politique étrangère et de sécurité commune (par exemple, par des travaux sur la prévention des conflits et l'élaboration d'un système d'alerte précoce des conflits).

4- PRINCIPES POUR LE NOUVEAU CADRE

Dans un contexte global d'augmentation des besoins et d'émergence de nouveaux défis, le nouveau CAH doit définir et mettre en œuvre des approches et des moyens pratiques visant à réduire les risques de catastrophes et à renforcer la résilience de manière plus efficace. En s'inspirant des expériences positives et des enseignements tirés du CAH actuel, il convient d'intégrer les principaux éléments ci-après dans le CAH post-2015.

(i) Améliorer la responsabilisation, la transparence et la gouvernance

Le cadre actuel fonctionne sur une base volontaire et est fondé sur des autoévaluations. S'il n'est pas prévu de le rendre contraignant, les négociations sur le cadre futur devraient toutefois définir un ensemble de normes et de mécanismes visant à garantir que les différents acteurs concernés puissent être rendus comptables de leurs actions (ou absence d'actions). Il serait bon d'assortir le nouveau cadre de mesures incitant les acteurs à tenir leurs engagements tout en veillant à l'appropriation du processus de mise en œuvre.

²⁶ Supporting Horn of Africa Resilience (Appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique).

²⁷ Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel.

²⁸ The Global Climate Change Alliance (GCCA) (Alliance contre le changement climatique)<http://www.gcca.eu>

²⁹ Communauté européenne — Groupe des États ACP — Intra-ACP Strategy Papers and Multiannual Indicative Programme (documents stratégiques et programme indicatif pluriannuel intra-ACP).

³⁰ Index for Risk Management (InfoRM), <http://inform.jrc.ec.europa.eu>.

Il y aurait lieu de mettre en place des mécanismes d'évaluation périodique par les pairs, y compris sur une base volontaire (comme cela a été testé avec succès au Royaume-Uni et en Finlande dans le cadre de la coopération de l'UE sur la gestion des risques de catastrophes et le CAH), en tant qu'instruments utiles pour améliorer l'élaboration des politiques, le partage des expériences et le renforcement de l'obligation de rendre compte.

Dans un souci de plus grande transparence, le nouveau cadre devrait permettre la collecte et le partage de données concrètes et comparables sur les pertes liées aux catastrophes, les dangers et la vulnérabilité dans le cadre d'une politique d'ouverture des données, incluant la collecte de données communes et interopérables, l'élaboration de protocoles d'évaluation des risques et la mise en place de registres et de bases de données des risques publics. Les efforts de normalisation devraient également couvrir l'ensemble des mesures prises en matière de gestion des risques. Ces actions devraient être étayées par des actions systématiques visant à sensibiliser le public aux risques encourus et à améliorer la communication en matière de risques ainsi que la communication de crise (éducation, implication des médias, réseaux).

Le nouveau cadre devrait également contribuer à renforcer la gouvernance en matière de gestion des catastrophes à tous les niveaux et dans tous les secteurs, de façon à mettre en place des mécanismes de coordination efficaces et des partenariats durables entre les différentes autorités publiques et parties concernées (société civile, monde universitaire et instituts de recherche, secteur privé). La participation des collectivités et acteurs concernés aux processus décisionnels devrait être assurée au moyen de mécanismes participatifs inclusifs et par la promotion d'une approche fondée sur les droits³¹. Des structures locales solides et le renforcement des capacités des autorités locales sont des éléments essentiels pour améliorer la planification et la résilience des villes et garantir l'engagement politique au niveau local et la mise en œuvre effective des cadres juridiques et politiques existants.

Les organisations intergouvernementales régionales devraient jouer un rôle important dans la mise en œuvre du nouveau cadre et dans les plates-formes régionales pour la réduction des risques de catastrophes, étant donné que des stratégies de gestion des risques de catastrophes régionales intégrées sont en cours d'élaboration dans plusieurs régions, y compris au sein de l'UE. Il convient aussi d'encourager des mécanismes et des programmes régionaux de coopération et de développement des capacités plus efficaces, notamment pour faire face aux risques communs et transfrontières, et de favoriser la mise en place d'évaluations des risques au niveau régional, ainsi qu'une planification plus efficace.

(ii) Un cadre porteur de résultats — rôle des objectifs et indicateurs pour mesurer les progrès accomplis et favoriser la mise en œuvre des actions

Les priorités d'action et les indicateurs en vigueur³² dans le cadre du CAH actuel évaluent dans quelle mesure les pays ont mis en place les politiques et les institutions nécessaires pour réduire les risques de catastrophes. Toutefois, l'autocontrôle des progrès enregistrés dans la mise en œuvre des cinq priorités d'action du CAH ne s'est pas encore traduit par un effort cohérent des pays pour assurer le suivi des risques de catastrophes et de la résilience. De plus, aucun lien n'avait été établi entre le suivi des progrès réalisés dans le cadre du CAH et les

³¹ Comme le droit à être protégé, informé ou consulté.

³² 22 indicateurs clés pour 5 priorités d'action.

mécanismes de suivi des progrès enregistrés dans le cadre des OMD³³ et de la CCNUCC. Un nouveau système de contrôle simplifié devrait combler ces lacunes et devenir ainsi un outil plus efficace pour évaluer les progrès accomplis, encourager la mise en œuvre à différents niveaux et partager les succès engrangés.

Il conviendrait de définir de nouveaux objectifs axés sur l'action afin de mesurer efficacement la mise en œuvre du nouveau cadre et d'encourager une plus grande responsabilisation. Ces objectifs devraient aborder les éléments essentiels de la résilience aux catastrophes et encourager les pays à mettre en place et à mettre en œuvre efficacement les politiques et les outils nécessaires pour prévenir la survenue et l'accumulation de risques, afin de réduire les risques de catastrophes et de renforcer la résilience.

Les objectifs devront être politiquement acceptables, réalisables et mesurables d'un point de vue opérationnel, accessibles et axés sur les résultats, et assortis d'un calendrier clairement établi. Ils pourraient comprendre des engagements définis dans le temps visant à élaborer et à mettre en œuvre une évaluation des risques intégrée et une évaluation des capacités de gestion des risques (comme c'est le cas de la législation européenne en matière de protection civile) ou d'autres actions axées sur les résultats (par exemple, faire en sorte que tous les citoyens, y compris les personnes vulnérables, aient accès aux alertes précoces et aux informations sur les risques, que les nouvelles infrastructures, y compris les hôpitaux, les établissements de soins et les écoles, puissent résister aux catastrophes, que le pourcentage des personnes et des infrastructures exposées aux dangers soit limité).

La définition d'objectifs universels pourrait faciliter une approche plus intégrée permettant la comparaison des résultats de la mise en œuvre des actions à l'échelle mondiale et l'échange de bonnes pratiques entre les pays développés et en développement.

Cependant, en raison de la grande diversité des profils de risque des différents pays et régions, il serait probablement plus approprié de fixer des objectifs et des indicateurs plus spécifiques au niveau national ou régional. Dans le prolongement des stratégies régionales qui ont été mises au point par plusieurs régions, il serait judicieux de privilégier une approche régionale en matière d'objectifs, compte tenu de la spécificité des risques et des progrès réalisés dans la mise en œuvre du CAH, ainsi que des mécanismes établis dans le cadre de la coopération régionale en matière de gestion des catastrophes.

Qui plus est, des indicateurs mesurant l'évolution des effets des catastrophes dans le temps pourraient contribuer au suivi des progrès réalisés pour renforcer la capacité de résilience aux catastrophes. Cette mesure pourrait, par exemple, être effectuée au moyen d'indicateurs tels que la fréquence des catastrophes, les pertes économiques directes calculées en pourcentage du PIB par pays, le nombre de victimes et de blessés, le pourcentage des pertes assurées par rapport aux pertes totales, la ventilation entre public et privé dans le budget alloué à la réduction des risques de catastrophes et à la préparation en la matière (c'est-à-dire que la mesure serait réalisée par l'intermédiaire d'un système fiable de traçabilité de gestion des risques de catastrophes³⁴).

³³ Objectifs du millénaire pour le développement.

³⁴ En complément des systèmes existants, notamment les marqueurs de Rio <http://www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.htm>.

Les objectifs et leurs indicateurs doivent se traduire par une réduction tangible des pertes et des risques là où leur incidence est la plus grande.

iii) Renforcer la contribution à une croissance durable et intelligente

Le nouveau cadre devrait encourager l'intégration de la protection contre les catastrophes dans les décisions et stratégies économiques et financières, à la fois dans les secteurs public et privé. Par ailleurs, une attention particulière devrait aussi être accordée à l'analyse coût/bénéfice des mesures de prévention des catastrophes afin de permettre une meilleure affectation des ressources. L'ensemble des principaux projets et infrastructures devrait être sensible aux risques et résilient face aux changements climatiques et aux catastrophes.

Il est essentiel que le nouveau CAH soit élaboré et mis en œuvre en étroite partenariat avec le secteur privé, les institutions financières internationales telles que la BEI³⁵ et la BERD³⁶ ainsi que les principaux investisseurs. De nouvelles initiatives en faveur de la participation de l'ensemble des entreprises doivent être encouragées, y compris la mise en place de partenariats entre les acteurs des secteurs public et privé et les autres parties prenantes. Une chaîne de valeur d'assurance et de réassurance, comprenant non seulement des intermédiaires et des entreprises d'assurance et de réassurance mais aussi des instruments fondés sur le marché, devrait jouer un rôle capital en aidant les pays et les régions particulièrement vulnérables aux catastrophes à créer des mécanismes d'intervention financière efficaces et à décourager les comportements à risque.

Des technologies et instruments innovants destinés à soutenir la gestion des catastrophes devraient être davantage encouragés (TIC, systèmes d'alerte précoce, infrastructures et bâtiments résilients, infrastructure verte, modélisation du climat et modélisation intégrée des risques de catastrophes, approches fondées sur les écosystèmes, communication, gestion des connaissances). Cette démarche fondée sur l'innovation ouvrira de nouvelles perspectives commerciales et contribuera à une croissance verte.

Le nouveau cadre devrait renforcer l'interface science-politique et mettre à profit les connaissances acquises, y compris dans les secteurs de l'innovation et de la technologie. Il est nécessaire d'utiliser plus efficacement la science et la recherche dans le domaine des sciences tant physiques que sociales et de répercuter systématiquement cette utilisation sur les politiques et actions mises en œuvre. Cela devrait inclure une approche multi-aléas globale de prospective (portant à la fois sur les risques naturels et d'origine humaine, y compris les accidents industriels et chimiques) et une recherche axée sur les solutions, afin de mieux prendre en compte les risques et défis sociétaux à venir. Une étroite collaboration internationale dans ce domaine est essentielle.

Pour garantir une croissance durable à long terme, il est primordial d'adopter une approche également axée sur l'adaptation au changement climatique et de se recentrer sur la réduction des facteurs de risque sous-jacents dans la gestion des écosystèmes, l'utilisation efficiente des ressources, l'occupation des sols et la planification urbaine, la surveillance de l'environnement et l'analyse d'impact.

³⁵ Banque européenne d'investissement.

³⁶ Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

(iv) Réponse aux vulnérabilités et aux besoins dans un cadre global

Le nouveau CAH devrait être plus inclusif et attentif aux questions de genre. Il convient de mieux cibler et responsabiliser les personnes particulièrement vulnérables (enfants, personnes âgées, personnes handicapées, sans-abris, personnes pauvres et souffrant d'insécurité alimentaire, etc.) et la société civile. À cette fin, il y a lieu d'utiliser efficacement des mécanismes de protection de la sécurité sociale appropriés et des systèmes de protection sociale adaptés aux risques de catastrophes. Le rôle des femmes dans le renforcement de la capacité de résilience dans les ménages et les collectivités doit être élargi.

Il convient d'accorder une attention particulière au renforcement de la capacité de résilience dans tous les environnements urbains et dans les zones rurales vulnérables, ainsi que dans les zones côtières, y compris au moyen d'une planification intégrée. À cet égard, des évaluations exhaustives des risques, des mécanismes de coordination solides entre l'administration locale et nationale, avec un engagement actif de la société civile et des démarches de sensibilisation (comme le jumelage de villes) sont indispensables.

Au niveau mondial, les risques de catastrophes sont fortement concentrés dans les pays les plus pauvres à faible niveau de gouvernance. Dans de nombreux cas, cette vulnérabilité est aggravée par l'instabilité politique et les conflits. De même, une politique de la résilience qui fonctionne bien dans un pays stable et bien gouverné ne sera pas directement applicable à un pays en proie à des conflits.

Le nouveau cadre devrait par conséquent tenir compte de la fragilité des États et des situations conflictuelles lorsqu'il s'agit de décider de la manière la plus appropriée de réduire les risques de catastrophes. Un cadre international global devrait également prendre en compte d'autres formes de violence et de fragilité, ainsi que les risques technologiques et les dangers naturels, y compris les catastrophes locales quotidiennes de faible ampleur et les chocs et difficultés à l'échelle mondiale comme l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et les épidémies.

(v) Veiller à la cohérence avec l'agenda international

L'intégration de la gestion des risques de catastrophes et des politiques d'adaptation au changement climatique dans le programme international en faveur du développement durable est essentielle. La résilience face aux catastrophes et les facteurs de risque qui y sont liés, tels que décrits ci-dessus, se profilent déjà comme des points importants à inclure dans l'ordre du jour des travaux préparatoires internationaux au cadre de développement post-2015 portant sur l'éradication de la pauvreté et le développement durable.

De plus, l'élaboration de l'accord de 2015 sur le changement climatique fournit une nouvelle occasion de renforcer les efforts d'adaptation et d'intégrer la gestion des risques de catastrophes. Il s'agit de s'inscrire dans le prolongement des activités connexes de la CCNUCC et de tendre vers une coordination avec celles-ci, comme le processus de planification d'adaptation nationale, le volet «adaptation» du Fonds vert pour le climat, et le mécanisme international de Varsovie sur les pertes et dommages. Des initiatives telles que les plans d'action nationaux conjoints dans la région du Pacifique combinent des mesures en matière d'adaptation au changement climatique et la gestion des risques de catastrophes, et il conviendrait de les promouvoir dans d'autres régions.

D'autres événements internationaux d'envergure dans ce domaine ont également lieu en parallèle, notamment en matière de nutrition³⁷, de biodiversité³⁸ et de culture³⁹. Auront également lieu cette année la troisième conférence des Nations unies sur les petits États insulaires en développement et le sommet des dirigeants sur le changement climatique convoqué lors de l'Assemblée générale des Nations unies.

Les politiques, objectifs et cibles, ainsi que leur suivi, qui sont examinés dans chacune de ces enceintes et dans le cadre d'action de Hyogo post-2015, devraient se compléter et se renforcer mutuellement.

Le nouveau cadre devrait également clarifier les relations entre l'UNISDR et la CCNUCC, ainsi que d'autres organes des Nations unies chargés de définir la réponse à apporter, au niveau mondial et national, aux menaces de catastrophes et aux effets du changement climatique.

Enfin, il est également très important que le fait que la prévention constitue une obligation légale (*devoir de prévention*) soit progressivement reconnu au niveau international, grâce au développement du droit international par la Commission du droit international concernant la «protection des personnes en cas de catastrophes», et cette reconnaissance devrait être utilisée comme un moyen d'améliorer la mise en œuvre du CAH post- 2015.

6- ÉTAPES SUIVANTES

Un cadre d'action de Hyogo post-2015 renouvelé constitue une occasion unique de faire progresser la gestion des risques de catastrophes dans le monde entier.

Les idées exposées dans la présente communication devraient servir de base à un futur dialogue avec les États membres de l'UE, le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social européen et d'autres parties prenantes (société civile, milieux universitaires, secteur privé) ainsi que les partenaires internationaux et le système des Nations unies, afin que soit précisé le contenu de ce programme dans le cadre de la phase préparatoire du sommet de Sendai.

³⁷ Conférence internationale des Nations unies sur la nutrition (CIN2) en novembre 2014.

³⁸ 12^{ème} conférence des parties à la convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB) en octobre 2014 en Corée, et 1^{ère} réunion des parties au protocole de Nagoya.

³⁹ Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2014 sur les peuples autochtones, et projet de réunion de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies sur la culture et le développement durable.