

SYNTHÈSE GÉNÉRALE

du rapport de l'examen à mi-parcours du Cadre de

SENDAI POUR LA RÉDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHE

Le Grand groupe des Nations Unies de la communauté scientifique et technologique

Convoqué par le Conseil international des sciences (ISC)



International
Science Council

The global voice for science

RÉFÉRENCE DU RAPPORT : Conseil international des sciences. 2023. *Rapport de l'examen à mi-parcours du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (Synthèse)*. Paris, France. Conseil international des sciences.
DOI: 10.24948/2023.01. <https://council.science/publications/mtr-sendai-framework-disaster-risk-reduction/>

CO-AUTEURS : Roger Pulwarty (Co-Président), Rathana Peou Norbert-Munns (Co-Présidente), Kristiann Allen, Angela Bednarek, Charlotte Benson, Alonso Brenes, Maria del Pilar Cornejo-Rodriguez, Oliver Costello, Susan Cutter, Bapon Fakhruddin, Victor Galaz, Franziska Gaupp, Satoru Nishikawa, Aromar Revi, Albert Salamanca, Pauline Scheelbeek, Renato Solidum

RELECTEURS : America Bendito, John Handmer, Alinne Martinez, Daniel Olago, Mahefasona Randrianalijaona, Nick Moody, Jo-Ting Huang-Lachmann

COORDINATION : Anne-Sophie Stevance et Anda Popovici, secrétariat de l'ISC

EDITION : James Thellusson

CONCEPTION GRAPHIQUE : Mr. Clinton

PHOTO DE COUVERTURE : Marcel Crozet / ILO 18-11-2013

PHOTO DE QUATRIÈME DE COUVERTURE : ILO

Synthèse générale

Ce rapport du Conseil international des sciences (ISC) est une contribution, au nom du Grand groupe de la communauté scientifique et technologique (Scientific and Technological Community Major Group en anglais), au processus d'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre du Cadre de Sendai coordonné par le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNDRR). Il présente le travail d'un groupe d'experts interdisciplinaire sur un large spectre de risques ainsi que sur la gouvernance, les sciences naturelles et sociales, la politique et la finance.

Le rapport identifie les avancées en matière de réduction des risques de catastrophes (RRC), depuis 2015, en lien avec le Cadre de Sendai et met également en évidence les principales insuffisances en matière de mise en œuvre. Il apporte des orientations utiles aux décideurs, aux bailleurs de fonds, aux chercheurs, aux organisations internationales et aux autres acteurs qui orientent la façon dont nous évaluons, valorisons, gérons et assurons le suivi des risques.

En définitive, l'objectif de ce rapport est de permettre la mise en place d'un cadre de gouvernance pour l'après 2030. Un cadre qui intègre la réduction des risques en tant que déterminant clef du développement durable et qui accélère la mise en œuvre du Cadre de Sendai tout comme l'intégration de la réduction des risques et de la résilience dans d'autres accords internationaux tels que les ODD, l'Accord de Paris sur le changement climatique et le Cadre mondial pour la biodiversité ; ceci afin d'améliorer la gestion des risques et la prévention des catastrophes.

L'ampleur et l'impact des catastrophes sur les vies, les moyens de subsistance et les écosystèmes sont en hausse, ce qui freine les progrès déjà difficilement acquis en matière de développement dans de nombreuses régions du monde. Ces impacts réduisent la capacité des nations et des communautés à faire face aux bouleversements futurs car de nouvelles combinaisons de facteurs de perturbation, liés aux changements climatiques, apparaissent plus rapidement que prévu. Les aléas naturels et socio-naturels interagissent plus fréquemment avec les menaces technologiques et biologiques, et les effets du changement environnemental

produisent des schémas de risques plus complexes, comportant des impacts combinés et en cascade, entraînant la possibilité de catastrophes en plus grand nombre. Habituellement, la pensée traditionnelle voit la réduction des risques de catastrophes comme un complément de l'adaptation au climat. Cependant, une adaptation réussie, ainsi que de nombreux objectifs de développement durable (ODD), seront impossibles à réaliser sans que de plus grandes capacités de réduction des risques de catastrophe ne soient encouragées à plusieurs niveaux. Ces tendances aggravent les risques connus, et en créent de nouveaux ou révèlent des risques cachés. En bref, les risques progressent plus rapidement que notre capacité à les anticiper, les gérer et à réduire l'impact des catastrophes qui se répercutent en chaîne sur la vie des personnes, leurs moyens de subsistance, les infrastructures bâties, les milieux naturels et les systèmes socio-économiques.

La moyenne annuelle estimée des pertes économiques directes dues aux catastrophes est passée d'environ 70 milliards de dollars (US) dans les années 1990 à 170 milliards de dollars (US) dans les années 2010 (UNDRR, 2022). Il s'agit très probablement d'une sous-estimation. Si les tendances actuelles se confirment, le nombre de catastrophes pourrait passer à 560 chaque année d'ici 2030, soit une augmentation de 40 % sur la durée de vie du Cadre de Sendai (UNDRR, 2022). En outre, l'impact des catastrophes ne se limite pas à leur aspect économique. Les catastrophes sapent également les systèmes sociaux et écologiques et sont elles-mêmes aggravées par la diminution de la résilience de ces systèmes.

La qualité et la disponibilité des informations sur les risques et les catastrophes ont considérablement augmenté au cours des trois dernières décennies. La baisse du nombre de décès dus à des catastrophes impliquant des aléas hydrométéorologiques peut être largement attribuée à l'amélioration des systèmes d'alertes précoce et des capacités de réponse aux catastrophes. Cependant, d'importantes lacunes en matière d'information perdurent, y compris en ce qui concerne le suivi et la mesure des avancées liées aux résultats du Cadre de Sendai (Mizutori, 2020). Par exemple, on dispose de peu de données sur les impacts indirects ou en chaîne des catastrophes pour pouvoir anticiper les changements soudains et non linéaires ou comprendre les conséquences potentielles des événements catastrophiques. De plus, peu de pays disposent d'approches multisectorielles pour agir sur les nombreux facteurs de risques, tels que la gestion

intégrée des ressources en eau, la planification de l'utilisation des terres et les stratégies d'adaptation et d'atténuation au changement climatique.

Les progrès sont également limités concernant la mise en œuvre des politiques nationales et sectorielles par le biais des mécanismes budgétaires et d'approches transversales. La planification de l'utilisation des terres reste fragmentée car elle repose sur des périmètres politiques et administratifs qui ne sont pas cohérents avec le fonctionnement des villes, ou ne s'inscrivent pas dans la durée. Une telle gestion discontinue cause un manque de coordination entre les juridictions, des inégalités dans la fourniture des prestations de services publics et des retards dans la prise de décisions.

Le financement demeure également fragmenté et crée parfois des incitations perverses en donnant la priorité aux besoins de financement post-catastrophe à court terme plutôt qu'à la réduction des risques à long terme. Malgré l'avancée des connaissances scientifiques, les fortes contraintes budgétaires et les intérêts divergents rendent les décideurs réticents à investir dans la réduction des vecteurs sous-jacents de la construction sociale du risque et, lorsqu'ils le font, c'est à une échelle insuffisante pour réduire la probabilité des risques émergents. Les dépenses liées aux catastrophes restent largement axées sur des investissements réactifs et compensatoires pour des interventions consécutives aux catastrophes. En outre, les mécanismes de financement sont trop souvent morcelés entre les institutions (ou les échelons gouvernementaux) ou sont limités par les mandats institutionnels. Il y a encore beaucoup de chemin à parcourir pour faire progresser la gestion prospective des risques qui intègrent pleinement la réduction des risques dans la conception et la planification des investissements publics et privés.

La participation de la société civile et des institutions scientifiques et technologiques à l'élaboration des politiques de réduction des risques reste faible. La responsabilité des secteurs publics et privés pour leurs actions de gestion et de réduction des risques, comme avec le suivi et le contrôle du respect des normes de construction dans le bâtiment, est limitée, et le refus ou le retard de certains gouvernements à agir sur les recommandations liées à la COVID-19 de la communauté scientifique montre le défi croissant que représente l'intégration de la science dans le processus décisionnel.

Pour résumer, il apparaît comme peu probable que les objectifs du Cadre de Sendai soient atteints d'ici 2030 compte tenu des tendances actuelles en matière de RRC et des progrès insuffisants dans la réalisation d'autres accords mondiaux tels que les ODD, les objectifs en matière de climat et de biodiversité.

QUE DEVRIONS-NOUS FAIRE DÈS MAINTENANT ?

1. Il est impératif de se concentrer durablement sur la construction de la résilience en freinant et en inversant l'appauvrissement et la dégradation de l'environnement, en réhabilitant les écosystèmes appauvris et la capacité de la nature à absorber les chocs et à s'adapter aux conditions changeantes. Les solutions fondées sur la nature peuvent répondre simultanément à la perte de biodiversité et à la détérioration des services rendus par les écosystèmes, ce qui contribuera à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, renforcera la résilience aux catastrophes et produira des bénéfices connexes en termes de développement.
2. Le déplacement de populations, s'il n'est pas anticipé et maîtrisé, peut avoir des effets dévastateurs sur les personnes et les groupes sociaux vulnérables. Dans les zones de destination, les flux de population non maîtrisés entraînent une surpopulation, des tensions sociales, une restriction de l'accès aux services, au logement et aux moyens de subsistance. Dans les zones d'origine, cela conduit à une perte de capacité d'adaptation et contribue à l'insécurité, surtout chez les femmes et les enfants. Il sera essentiel d'anticiper et de faire face à tous les impacts des mouvements de population potentiellement exacerbés par le changement climatique pour éviter, réduire et combattre les dommages et les pertes.
3. L'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des catastrophes ainsi que leurs impacts cumulés exacerbent les problématiques de santé mentale qui compromettent les interventions de RRC et le retour à la normale à long terme. Ces risques sous-jacents (causés par la perte des moyens de subsistance, les traumatismes et les tensions migratoires) doivent être traités par des systèmes de santé incorporant des solutions pour la santé mentale.

4. Les modèles de développement actuels sous-évaluent la nature. L'accent mis sur les rendements à court terme externalise le coût des risques pour les tiers et l'environnement. Les approches "prédir puis agir", les analyses coûts/ avantages à court terme, la sous-estimation de la valeur du capital naturel et social, les avantages invisibles ou sous-évalués de la prévention, contribuent à favoriser l'apparition et l'accumulation de risques, compromettant le développement durable.
5. Nous devons urgemment repenser la gouvernance des catastrophes et des risques en faveur d'un modèle multisectoriel et multidimensionnel servant plus efficacement les objectifs mondiaux de réduction des risques et de la vulnérabilité, s'inscrivant dans la perspective du développement durable et ne laissant personne de côté. Pour cela, il faut se concentrer beaucoup plus sur la gouvernance territoriale des risques dans les régions et les collectivités. Les différents facteurs de risque sont liés entre eux et se manifestent sous forme de scénarios de risque dans les territoires où les parties prenantes coexistent avec les risques. Sans une gouvernance territoriale robuste et cohérente au niveau régional et au niveau local, les changements de politiques ou d'engagements internationaux auront peu d'impact (UNDRR, 2021a). La gouvernance territoriale est plus approfondie et plus spécifique que la gouvernance des risques. Alors que la gouvernance des risques a une connotation sectorielle, la gouvernance territoriale est plus large et constitue un cadre commun d'organisation et de gestion des systèmes et des processus tels que l'aménagement du territoire, la gestion des ressources naturelles, le développement social et économique des territoires, ainsi que la planification et la mise en œuvre d'infrastructures résilientes. En tant que telle, la gouvernance territoriale n'est pas spécifique au secteur de la gestion des risques de catastrophes mais est une gouvernance des vecteurs de risque dans leur ensemble (UNDRR, 2021a). Un tel modèle de gouvernance va bien au-delà de la gestion des urgences pour englober les vulnérabilités, les expositions et les sensibilités contextuelles, tout comme les avantages d'une réduction prospective des risques.
6. L'amélioration des dispositifs de financement destinés à l'après-catastrophes doit se doubler d'un financement accru (et flexible) pour la réduction prévisionnelle des risques. Ce sont les plus vulnérables qui doivent bénéficier de ces

financements. Dans le cas contraire, les tendances actuelles montrent que les ressources nécessaires à l'intervention d'urgence et à la reconstruction post-catastrophe continueront d'augmenter et que les efforts mondiaux pour garantir un financement adéquat et suffisant seront de moins en moins à la mesure de leurs objectifs. Un financement dédié à la réduction des risques doit aller de pair avec la recherche et l'innovation pour une meilleure valorisation des ressources et capacités existantes.

7. Le développement de meilleurs systèmes d'alerte précoce multirisques (MHEWS) est essentiel pour anticiper et lutter contre les catastrophes futures. Les MHEWS liés à la protection sociale permettront aux pays de fournir un soutien plus adapté aux plus vulnérables en cas de catastrophe. Ces MHEWS doivent devenir des systèmes d'information totalement intégrés et inscrits dans la pratique, prenant en compte la multiplicité des aléas et leurs dimensions temporelles et spatiales, ainsi que la façon dont les aléas interagissent, et comportant des informations fiables et actualisées sur les risques, notamment sur la vulnérabilité de la population. Il est essentiel qu'ils soient disponibles pour les personnes déplacées et celles qui risquent de l'être, afin qu'elles puissent elles-mêmes agir par anticipation.
8. Améliorer la qualité des données sur les risques est crucial. Nous devons aussi élargir la disponibilité de ces données et augmenter la capacité technique et financière à les utiliser pour la RRC aux niveaux national et local. Il est nécessaire d'investir davantage dans la qualité et la normalisation des informations, l'élargissement des données et l'application de méthodes efficaces dans la planification sectorielle et l'utilisation des terres.
9. Le suivi des données sur les catastrophes doit aller au-delà de l'évaluation des dommages et des pertes liés à un événement pour s'intéresser aux facteurs multi-temporels et multi-échelles de la création et de l'accumulation des risques. Un suivi complet et intégré de la vulnérabilité est indispensable. Il doit inclure des évaluations de la vulnérabilité et de la capacité d'adaptation, ainsi que le suivi de la résilience, par exemple en intégrant, dans la surveillance, les pertes d'écosystèmes et de services rendus par les écosystèmes conséquentes aux catastrophes.

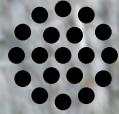
- 10.** Un défi majeur est la communication du risque, de la complexité et de l'incertitude pour mieux informer les décideurs. Peu de travaux ont été réalisés pour comprendre comment les évaluations du risque sont perçues et prises en compte par les parties prenantes, y compris les décideurs. Si nous voulons empêcher la création de risques, gérer les risques de catastrophes et construire la résilience, l'évaluation des risques doit s'appuyer sur une meilleure compréhension des processus de communication des risques auprès des personnes touchées et celles qui prennent les décisions affectant la vie et les moyens de subsistance des populations.
- 11.** Des collaborations transdisciplinaires durables, rassemblant les perspectives multiples des parties prenantes, des communautés politiques et scientifiques, peuvent jouer un rôle essentiel dans la compréhension, et le développement de relations de confiance et de connaissances qui prennent pleinement en compte les contextes de mise en œuvre et les possibilités d'action. Cela est particulièrement important dans un contexte d'évolution rapide des connaissances scientifiques ou de fortes incertitudes. Il n'y a malheureusement pas assez de professionnels disponibles et d'incitations au déploiement et de la science transdisciplinaire pour répondre au besoin croissant d'informations liées aux risques ce qui peut conduire à réduire la complexité des enjeux et minimiser le besoin d'apporter des réponses transformatrices. Il est urgent de mettre en place un groupe de professionnels transdisciplinaires capables de développer l'interface entre la science, la politique et la pratique et de mener des recherches inspirées des expériences. La création de telles interfaces science-politique-pratique est un élément clé du développement des capacités et des institutions nécessaires à l'amélioration de la communication et de la coordination et ainsi créer un continuum de la connaissance à l'action.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Renforcer la gouvernance territoriale des risques au niveau régional et local, intégrant les facteurs de risque de tous les secteurs.
2. Défragmenter le financement pour mettre en cohérence les investissements et les objectifs de réduction des risques au niveau mondial, régional et local.
3. Développer des solutions fondées sur la nature pilotées par les populations locales afin d'améliorer la protection des zones naturelles réduisant les risques et permettre des bénéfices conjoints pour le développement durable.
4. Développer des systèmes d'alerte précoce multirisques pour anticiper et réduire les impacts des catastrophes et des risques en chaîne sur plusieurs échelles de temps.
5. Développer des systèmes d'information intégrés pour surveiller l'épuisement des ressources naturelles en amont de seuils critiques afin de soutenir les actions préventives et la réduction prospective des risques.
6. Faire évoluer l'évaluation traditionnelle des risques, améliorer les méthodes d'identification, de cartographie et de suivi des risques afin d'accroître la transparence, et comme éléments clés pour l'alerte précoce, la gestion des risques et les choix de localisation et de conception des infrastructures.
7. Piloter de nouvelles méthodes de communication des informations sur les risques et leur gestion, et les implications pour le développement durable.
8. Développer un cadre de professionnels réellement transdisciplinaires afin d'élargir l'interface entre la science, la politique et la pratique.

Pour le rapport complet, consultez

<https://council.science/publications/mtr-sendai-framework-disaster-risk-reduction/>



**International
Science Council**

The global voice for science