



Assemblée générale

Distr. générale
16 juin 2014
Français
Original: anglais

Troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe

Comité préparatoire

Première session

Genève, 14 et 15 juillet 2014

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

Examen du cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015

Éléments qu'il est suggéré d'inclure dans un cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015

Note du secrétariat*

Contexte

Dans sa résolution 66/199 du 22 décembre 2011, l'Assemblée générale a chargé le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes de faciliter l'élaboration d'un cadre de réduction des risques de catastrophe au-delà de 2015. Dans sa résolution 67/209 du 21 décembre 2012, elle lui a demandé d'assurer le secrétariat de la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe et de coordonner les activités préparatoires en consultation avec toutes les parties intéressées. Dans sa résolution 68/211 du 20 décembre 2013, elle a décidé que la troisième Conférence mondiale adopterait un document final concis, synthétique, prospectif et pragmatique.

Le présent document expose les principaux éléments qu'il est suggéré d'inclure dans un cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015, compte tenu du rapport récapitulatif sur les consultations y relatives ([A/CONF.224/PC\(I\)/5](#)). Il est destiné à faciliter les négociations intergouvernementales en prévision de la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe.

* La soumission du présent document a été retardée par la tenue de consultations internes.



Préambule

1. Le Cadre international d'action pour la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles de 1989, la Stratégie de Yokohama pour un monde plus sûr de 1994 et la Stratégie internationale de prévention des catastrophes de 1999 servent de fondement au cadre de réduction des risques de catastrophe pour l'après-2015.
2. L'adoption et la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes ont marqué un tournant en mobilisant les efforts entrepris aux niveaux national et local pour réduire les risques de catastrophe et en renforçant la coopération internationale, qu'il s'agisse de l'élaboration de stratégies, de politiques et de plans régionaux, de la mise en place de plates-formes mondiales et régionales pour la réduction des risques de catastrophe, ou de l'adoption, par le système des Nations Unies, du Plan d'action des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe aux fins du renforcement de la résilience.
3. Les auto-évaluations biennales des pays à l'aide de l'outil de suivi du Cadre d'action de Hyogo se sont révélées très utiles à l'appui de la mise en œuvre et du processus d'apprentissage. Elles montrent les progrès accomplis graduellement dans toutes les régions et tous les domaines d'action prioritaires du Cadre: renforcement des dispositifs institutionnels, législatifs et directifs des pays, alerte précoce, préparation aux interventions en cas de catastrophe, évaluation des risques, éducation, recherche, sensibilisation du public et compréhension commune du risque de catastrophe. Outre la société civile et les organismes scientifiques, les agents des collectivités locales, les parlementaires et les entreprises participent de plus en plus à la mission fondamentale du Cadre d'action de Hyogo. Tous ces éléments, conjugués aux progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, ont contribué à réduire le risque de mortalité, en particulier en cas d'inondation, de sécheresse et de tempête tropicale.
4. Les pays dressent un bilan plus mitigé des progrès réalisés en ce qui concerne le quatrième domaine d'activité prioritaire, s'agissant de réduire les facteurs de risque sous-jacents et de remédier aux causes fondamentales des risques. Les pays sont nombreux à faire état d'une augmentation appréciable de leurs investissements publics dans la gestion des risques de catastrophe, mais leur volume reste faible par rapport au niveau envisagé dans le Cadre d'action de Hyogo.
5. Le risque de catastrophe résulte à la fois d'aléas, de l'exposition à un danger et de la vulnérabilité. Avec le temps, les pays ont les moyens d'agir sur ces facteurs, ainsi que sur les risques encourus et la résilience sociale et économique, c'est-à-dire la capacité à absorber les pertes et à se relever.
6. Les facteurs de risque sous-jacents – tels que les disparités en matière de développement économique, une piètre gestion de l'urbanisme et de l'aménagement régional, le déclin des services de régulation liés aux écosystèmes, la pauvreté et les inégalités, une gouvernance et des capacités locales insuffisantes, ainsi que les changements climatiques – sont autant d'éléments qui accentuent le risque de catastrophe et, partant, l'ampleur des pertes dues aux catastrophes. Ils conditionnent également la résilience des ménages, des collectivités, des entreprises et du secteur public et déterminent en partie la question de savoir si ces pertes auront elles-mêmes des conséquences sociales, politiques et économiques à court et à long terme. Bien que tous les pays y soient confrontés, le risque de catastrophe est généralement plus élevé et la résilience moindre dans les pays en développement.

7. D'après les informations disponibles, l'exposition des populations et des biens au risque tant dans les pays à revenu élevé que dans les pays à faible revenu a augmenté à un rythme plus soutenu que la vulnérabilité n'a diminué, d'où l'apparition de nouveaux risques et une augmentation constante des pertes économiques et sociales. Du même coup, face à la formation de nouveaux risques et aux risques existants, il faut en permanence s'efforcer de réduire la vulnérabilité. De nombreux gouvernements sont aujourd'hui confrontés à une augmentation du passif éventuel et du risque souverain, situation qui est particulièrement problématique pour les petits pays économiquement vulnérables à la marge d'action budgétaire limitée, comme les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et les pays en développement sans littoral.

8. Ce cercle vicieux, qui menace la sûreté, la sécurité, le bien-être et les aspirations des populations, des collectivités et des pays, peut être enrayé par une approche visant à la fois à prévenir l'apparition de nouveaux risques, à réduire les niveaux actuels de risque et à renforcer la résilience économique et sociale, à l'intention tant du secteur public que du secteur privé. À cet égard, les processus de relèvement et de reconstruction peuvent être très instructifs et ouvrir des perspectives. La création de conditions favorables passe également nécessairement par la sensibilisation et l'éducation du public.

9. La prise en compte du coût et des avantages d'une telle approche contribuerait à rationaliser les évaluations économiques, les stratégies de compétitivité et les décisions d'investissement, y compris la cotation des dettes, l'analyse de risques et les prévisions de croissance. Des investissements publics et privés tenant compte du risque s'avèrent nécessaires dans des secteurs clefs comme la santé, l'éducation, les transports, l'agriculture, le tourisme et l'aménagement urbain, parmi d'autres, de même que l'intégration des cadres institutionnel, législatif et directif et des mécanismes, moyens et outils de mise en œuvre permettant de remédier aux risques climatiques et aux risques de catastrophe.

10. Le Cadre d'action de Hyogo a fixé des orientations claires quant aux mesures prioritaires à prendre pour tenir compte de l'exposition et de la vulnérabilité aux risques dans les différents secteurs. Les résultats escomptés qui y figurent restent valables. Le travail doit se poursuivre avec opiniâtreté et persévérance. Toutefois, pour tirer parti au maximum des efforts en cours, l'action doit être renforcée et recentrée au moyen de nouveaux objectifs de façon à éviter les chevauchements d'activité et les lacunes. Il faut également mettre davantage l'accent sur les mesures, y compris les politiques publiques, destinées à permettre une action locale, à apporter davantage de cohérence entre les institutions, les politiques sectorielles, les instruments financiers et les rôles, attributions et initiatives de toutes les parties prenantes, à renforcer le sens des responsabilités ainsi qu'à évaluer et suivre les effets des activités menées aux niveaux local, national et mondial.

11. À cet égard, il est proposé de mettre à profit et de renforcer le Cadre d'action de Hyogo et les stratégies et dispositifs internationaux antérieurs pour orienter l'action internationale et nationale au cours des vingt prochaines années.

A. Objectif et résultat escompté

12. L'objectif du Cadre est de gérer les risques de catastrophe et les risques climatiques dans l'optique du développement aux niveaux local, national et international, afin de rendre les populations et les pays plus résilients.

13. Le résultat attendu du Cadre d'action de Hyogo demeure d'actualité, à savoir «réduire de manière substantielle les pertes en vies humaines et les dommages subis par les collectivités et les pays sur les plans social, économique et environnemental à cause des catastrophes».

B. Portée

14. Conformément au Cadre d'action de Hyogo et à la Stratégie de Yokohama, les risques liés aux aléas géologiques, climatiques, météorologiques, environnementaux et technologiques entrent dans le champ d'application du présent dispositif, la responsabilité d'une gestion globale des risques incombant au premier chef aux pays.

C. Plan d'action

15. Pour que le risque de catastrophe soit géré efficacement, les pays doivent mettre en œuvre un plan d'action comportant trois objectifs complémentaires:

a) Prévenir l'apparition de nouveaux risques par l'adoption de modes de croissance et de développement tenant compte des risques et limitant l'augmentation de l'exposition et de la vulnérabilité au risque;

b) Réduire les risques existants en atténuant l'exposition et la vulnérabilité au risque, notamment par une préparation aux interventions en cas de catastrophe;

c) Renforcer la résilience par des mesures sociales et économiques permettant aux pays et aux populations d'absorber les pertes, d'en réduire les effets et de se relever.

16. Ces trois objectifs, qui complètent ceux du Cadre d'action de Hyogo, seront mis en œuvre à la lumière des principes directeurs et des mesures énoncés aux sections D et E ci-après.

D. Principes directeurs

17. Les principes figurant dans la Stratégie de Yokohama et le Cadre d'action de Hyogo conservent toute leur pertinence mais sont complétés par les principes directeurs ci-après en vue d'une application cohérente du Plan d'action:

a) La prévention de nouveaux risques et la réduction des risques existants sont des composantes essentielles de la gouvernance;

b) Le développement sera d'autant plus durable qu'il pourra prévenir l'apparition de nouveaux risques et réduire les risques existants;

c) Une prévention et une réduction rationnelles des risques de catastrophe reposent sur un processus décisionnel tenant compte des risques, étayé par des informations scientifiques, gratuites et accessibles au public, y compris sur les pertes dues aux catastrophes et leur impact social et économique, les aléas, l'exposition et la vulnérabilité;

d) La prévention de nouveaux risques et la réduction des risques existants passent par l'engagement et la mobilisation de l'ensemble de la société et par une participation réellement égalitaire, inclusive et non discriminatoire, toutes les parties prenantes devant assumer leurs responsabilités;

e) Si leurs causes et leurs conséquences peuvent avoir une portée nationale, transfrontière ou mondiale, les risques de catastrophe présentent également des caractéristiques locales spécifiques et leur gestion exige un engagement total et la mobilisation des collectivités, des responsables et des administrateurs locaux, dans le respect des savoirs locaux et autochtones;

f) La prévention des nouveaux risques de catastrophe et la réduction des risques existants constituent une obligation juridique internationale visant à protéger les personnes, leurs moyens de subsistance et leurs biens tout en respectant leurs droits fondamentaux;

g) Il faut impérativement que les responsabilités et les initiatives des acteurs privés et des institutions publiques, notamment des appareils exécutif et législatif, soient clairement établies et coordonnées aux niveaux local et central en vue d'une gestion efficace des risques de catastrophe et d'un suivi cohérent des progrès réalisés;

h) Dans la planification et la gestion du risque de catastrophe, les capacités différentes des pays et des collectivités doivent être dûment prises en compte.

E. Mise en œuvre

18. Il est proposé d'adopter les mesures de mise en œuvre ci-après:

a) Enregistrer et comptabiliser systématiquement l'ensemble des pertes dues aux catastrophes et leurs conséquences, estimer régulièrement le degré de probabilité des risques de catastrophe auxquels la population et les actifs économiques et fiscaux sont susceptibles d'être exposés du fait des changements climatiques et de la variabilité du climat et organiser à cet effet des plates-formes et des forums nationaux multipartites sur les risques;

b) Veiller à ce que les plans nationaux et locaux préviennent l'apparition de nouveaux risques, réduisent les risques existants et renforcent la résilience grâce à des objectifs et des calendriers précis, et prévoir des indicateurs et des mécanismes permettant de suivre, d'évaluer régulièrement et de notifier les progrès réalisés. L'élaboration et la mise en œuvre de tels plans nécessitent un engagement total de l'ensemble des institutions législatives et exécutives, des parties prenantes privées ainsi que d'une autorité de surveillance clairement définie;

c) Veiller à ce que les cadres nationaux de l'action publique soient cohérents et évoluent selon que de besoin et, qu'en définissant les rôles et les responsabilités des différents acteurs:

i) Ils guident le secteur public face au risque de catastrophe auquel sont exposés les services et les équipements détenus, gérés ou réglementés par l'État;

ii) Ils régulent et prévoient des incitations à l'intention des ménages, des collectivités, des entreprises et des particuliers, notamment au niveau local;

d) Mettre en place des politiques publiques spécifiques concernant le relèvement, la reconstruction et les déplacements à la suite d'une catastrophe, ainsi que le risque de catastrophe dans les zones d'urbanisation informelle et dans les régions rurales exposées aux catastrophes, comme les terres arides et les régions sujettes à la sécheresse;

e) Passer en revue les instruments financiers et budgétaires existants, y compris ceux de la coopération au développement, afin de soutenir les investissements publics et privés sensibles aux risques;

f) En collaboration avec le secteur privé et les associations professionnelles, encourager l'élaboration de normes de qualité sur la gestion du risque de catastrophe et de mécanismes de contrôle du respect des dispositions, y compris de certification, dans des secteurs donnés, ainsi que l'application des normes en vigueur, comme le Règlement sanitaire international;

g) Encourager l'intégration de toutes les parties prenantes, y compris la société civile et le secteur privé, qui souhaitent volontairement participer aux plans nationaux et locaux de gestion du risque de catastrophe.

F. Sensibilisation et éducation du public

19. La sensibilisation du public, l'éducation à tous les niveaux et la formation professionnelle sur les lieux d'interdépendance entre les catastrophes et le développement, les changements et les variations du climat, la vulnérabilité et l'exposition au risque de catastrophe constituent les bases d'une culture de la prévention et de la mise en œuvre du présent dispositif.

20. Des mesures particulières doivent être prises pour:

a) Guider les établissements d'enseignement afin qu'ils intègrent la gestion du risque de catastrophe dans l'élaboration des programmes scolaires et universitaires et des programmes éducatifs informels;

b) Mieux sensibiliser le public au risque de catastrophe à l'échelon national et local en collaboration étroite avec les médias, les associations professionnelles et la société civile;

c) Continuer à promouvoir l'amélioration des systèmes d'alerte précoce et un meilleur accès aux informations relatives au climat pour que la population et les collectivités sachent comment réagir en fonction des alertes;

d) Susciter des débats et des examens publics et institutionnels, y compris par les parlementaires et d'autres élus, concernant la prévention et la réduction du risque de catastrophe, compte tenu notamment des rapports sur l'état d'avancement des plans locaux, nationaux et internationaux.

G. Coopération internationale, suivi, communication d'informations et examen

21. Il est primordial d'assurer un suivi pour évaluer les progrès et procéder aux corrections nécessaires. L'outil de suivi du Cadre d'action de Hyogo devrait être amélioré pour mesurer plus efficacement les avancées réalisées.

22. Des objectifs mondiaux et des indicateurs de résultats sont proposés pour mettre en œuvre le présent dispositif et mesurer les progrès accomplis. En outre, des séries d'indicateurs de réalisation sont présentées en vue d'aider les pays à élaborer et à suivre leurs plans nationaux et locaux (voir annexe).

23. Il est proposé d'examiner régulièrement l'état d'avancement du Plan d'action dans le cadre du Forum politique de haut niveau de façon à évaluer et à ajuster la mise en œuvre à l'occasion de l'examen des progrès réalisés au regard des engagements de développement durable pour l'après-2015.

24. Les examens collégiaux volontaires entre groupes de pays peuvent être très utiles pour étayer les examens nationaux des progrès, l'apprentissage mutuel, l'échange de bonnes pratiques et la coopération.

25. La Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe et les plates-formes et instances régionales mises en place dans ce domaine resteront des mécanismes multipartites importants pour nouer des partenariats, évaluer régulièrement les progrès de la mise en œuvre et partager des pratiques et des connaissances sur les politiques, les programmes et les investissements tenant compte des risques, y compris sur les questions relatives au développement et au climat. Les plates-formes nationales seront essentielles pour stimuler l'élaboration et le suivi des plans nationaux et locaux.

26. Le Comité scientifique et technique créé par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/236 du 22 décembre 1989 sera réactivé et transformé en un mécanisme scientifique consultatif international chargé des tâches suivantes: étoffer les données disponibles à l'appui de la mise en œuvre et du suivi du dispositif; promouvoir la recherche scientifique sur les profils et évolutions des risques ainsi que sur les causes et les effets du risque de catastrophe dans la société; favoriser et soutenir l'accès aux données scientifiques et leur application à la prise de décisions; et utiliser les études réalisées après une catastrophe comme moyen d'enrichir les connaissances et d'améliorer les politiques publiques.

27. Les organisations intergouvernementales mondiales et régionales, y compris les institutions financières et le système des Nations Unies, par l'intermédiaire du Plan d'action des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe aux fins du renforcement de la résilience, ainsi que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sont appelés à soutenir les pays et d'autres parties prenantes dans la mise en œuvre du dispositif, notamment l'élaboration de politiques et de normes pertinentes par secteur, la mise en place de mécanismes de suivi et le renforcement des capacités.

28. La coopération internationale doit s'attacher en priorité à renforcer par les moyens voulus les capacités de gestion des risques dans les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays en développement sans littoral.

29. Le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes, en particulier, est invité à soutenir la mise en œuvre du dispositif par différents moyens: en améliorant l'outil de suivi du Cadre d'action de Hyogo et en établissant des rapports périodiques sur l'avancement de sa mise en œuvre; en élaborant des orientations fondées sur des données factuelles; en aidant les pays, notamment par l'intermédiaire des plates-formes nationales ou de leur équivalent, à suivre l'évolution et la répartition des risques de catastrophe, des pertes dues aux catastrophes et de leurs effets; en étoffant et réunissant la Plate-forme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe et en soutenant l'organisation de plates-formes et d'instances régionales dans ce domaine; en développant une culture de la prévention par des activités de sensibilisation et la diffusion d'informations sur les risques, les politiques et les pratiques en la matière; en coordonnant la révision de la Terminologie pour la prévention des risques de catastrophe de 2009; en facilitant la réactivation et la transformation du Comité scientifique et technique et en apportant une aide à celui-ci; et en prenant en main la révision du Plan d'action des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe aux fins du renforcement de la résilience.

H. Phase de transition

30. Les activités entreprises au titre des priorités stratégiques du Cadre d'action de Hyogo seront poursuivies afin de prolonger l'élan positif et d'inciter toutes les parties prenantes à persister et à persévérer dans les vingt prochaines années face aux importants changements systémiques et à leurs conséquences.

31. Afin de mesurer l'importance des progrès accomplis, il est proposé de porter de deux à quatre ans le cycle de présentation de rapports à l'aide de l'outil de suivi du Cadre d'action de Hyogo, le prochain correspondant à la période 2015-2018. Le système actuel d'indicateurs sera élargi pour mieux évaluer le degré de réalisation des résultats et des objectifs attendus et d'en faciliter l'adaptation au niveau national.

32. Les stratégies, les plans et les programmes régionaux existants pourront être adaptés compte tenu de ce nouveau cadre.

Annexe

Partie A Objectifs mondiaux et indicateurs

Trois **objectifs mondiaux** sont proposés pour les dix premières années:

- a) Réduire de moitié la mortalité due aux catastrophes d'ici à 2025 (ou la réduire d'un pourcentage donné dans un délai donné);
- b) Réduire les pertes économiques dues aux catastrophes d'un pourcentage donné d'ici à 2025;
- c) Réduire les dommages causés à l'habitat et aux établissements éducatifs et sanitaires d'un pourcentage donné d'ici à 2025.

Explications

Les **objectifs mondiaux** sont exprimés en termes de réduction des pertes dues aux catastrophes et de leur impact. Par pertes dues aux catastrophes on entend les pertes humaines, matérielles et économiques liées à différents aléas: elles constituent un indicateur du risque réalisé. Elles peuvent avoir des effets sociaux et économiques à court et à long terme, qui sont fonction de la résilience des ménages, des collectivités, des entreprises et des pays. La réduction des pertes dues aux catastrophes est une variable indicative de la durabilité et de la croissance. La réduction des effets des catastrophes est une variable indicative de la résilience et de l'inclusion.

Les **objectifs mondiaux** peuvent être utilisés par tous les pays: ainsi, la réduction de moitié de la mortalité due aux catastrophes dans les petits États insulaires en développement, qui y passait en moyenne de 20 à 10 décès, reviendrait, pour le Brésil, la Fédération de Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (pays du groupe BRICS) à ramener le nombre moyen de ces décès de 2 000 à 1 000, même si la mortalité absolue est d'un autre ordre de grandeur.

Les **indicateurs de résultats** se rapportant aux pertes dues aux catastrophes et à leurs effets, qui peuvent être élaborés à partir de bases de données nationales et mondiales sur les pertes dues aux catastrophes, permettraient d'évaluer dans quelle mesure les **objectifs mondiaux** ont été atteints. Les pays n'enregistrent pas tous systématiquement leurs pertes dues aux catastrophes, mais l'adoption des **objectifs mondiaux** dans le cadre du dispositif mis en place constituera une puissante incitation à le faire.

Partie B

Indicateurs destinés à étayer l'élaboration et le suivi des plans nationaux

Afin d'évaluer dans quelle mesure les trois objectifs du dispositif ont été atteints, les pays fixeront des buts adaptés en suivant leur degré d'avancement grâce à des séries **d'indicateurs de réalisation**.

Objectifs	Séries d'indicateurs proposées
Prévention de nouveaux risques	La première série d'indicateurs aiderait à déterminer si les facteurs sous-jacents de risque et de résilience sont effectivement pris en compte, en particulier dans le cadre des politiques publiques visant à éviter l'apparition de risques. Elle se composerait de six groupes d'indicateurs portant sur les questions ci-après: développement économique inégal; pauvreté et inégalités; dégradation de l'environnement; piètre gestion de l'urbanisme; changements climatiques; et faiblesse de la gouvernance.
Réduction des risques existants	La deuxième série d'indicateurs mesurerait les niveaux actuels de risque de catastrophe dans le pays par rapport aux principaux paramètres économiques, comme l'investissement, la dette et la capacité budgétaire. Elle constituerait une base objective pour évaluer l'efficacité des politiques publiques de réduction des risques. Elle permettrait en même temps aux pouvoirs publics d'évaluer leur propension à prendre des risques et d'optimiser leurs investissements dans la gestion du risque de catastrophe par rapport à leur capacité budgétaire.
Renforcement de la résilience	La troisième série d'indicateurs, qui mesurerait la résilience, serait composée de trois groupes d'indicateurs qui évalueraient la résilience budgétaire de l'État, la résilience sociale des ménages et des collectivités ainsi que la résilience des entreprises. Elle fournirait des informations sur l'efficacité des politiques publiques visant à accroître la résilience et sur la capacité des pays, des entreprises et des collectivités à absorber les pertes dues aux catastrophes et à s'en relever de façon à en réduire au minimum les effets sociaux et économiques néfastes à court et à moyen terme.