

# La réduction des risques de catastrophes après Sendai

Le coût total des catastrophes ne cesse d'augmenter. Un nouveau cadre mondial de réduction des risques de catastrophes, négocié en mars 2015 à Sendai au Japon, cherche à pallier cette tendance. La nouvelle attention mondiale portée au sujet a rendu les négociations plus difficiles mais a aussi ouvert des possibilités, en particulier pour la Suisse.

Par Tim Prior et Florian Roth

Les inondations, séismes, incendies et tempêtes tropicales, tous des exemples de risques naturels récurrents, ne sont considérés comme des catastrophes que s'il y a des pertes de vies humaines ou de biens. Alors que l'on débat de la fréquence accrue des catastrophes naturelles, la croissance de la population et l'urbanisation continue (en particulier dans les pays en voie de développement) exposent plus de personnes aux conséquences des catastrophes naturelles. L'exemple le plus récent pour cette tendance est le tremblement de terre dévastateur en Avril 2015 au Népal. La réduction des risques de catastrophes (RRC) consiste à réduire l'exposition et la sensibilité aux risques.

Du 14 au 18 mars 2015 la troisième Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes a eu lieu à Sendai, au Japon, dans le but de négocier un cadre mondial commun mais non contraignant pour guider la réduction des risques de catastrophes d'ici 2030. Les participants étaient d'une part mus par les souvenirs du séisme, tsunami et accident nucléaire dans l'est du Japon de 2011; et d'autre part par la future possibilité de tirer parti du nouveau cadre mondial de RRC (cf. encadré p.3) pour synchroniser les agendas mondiaux post-2015 du financement du développement, du développement durable et de l'action humanitaire.

La Conférence de Sendai visait à produire un accord destiné à succéder au Cadre d'ac-

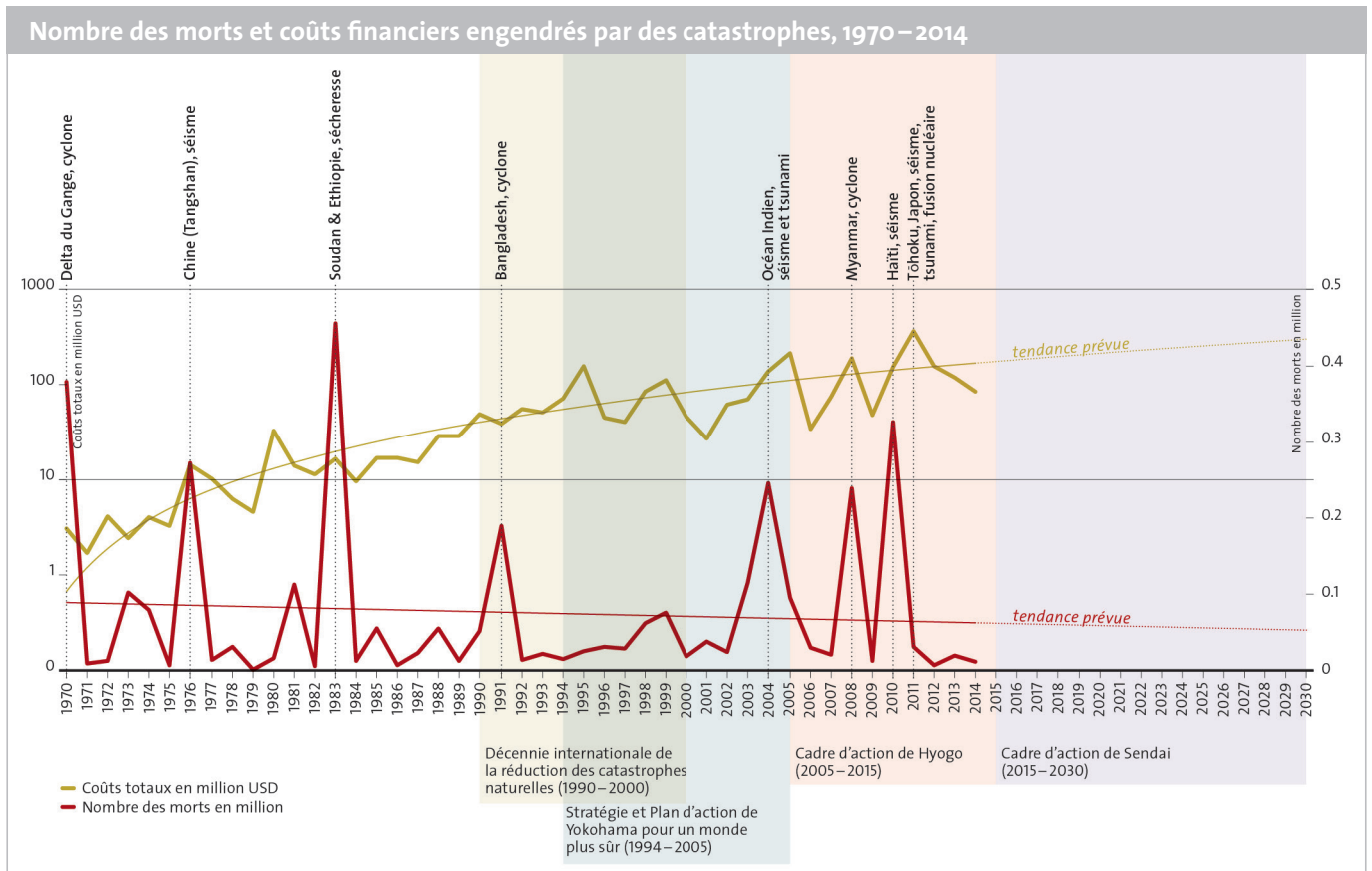


Les mesures de prévention et de préparation dans les pays en voie de développement diminuent les effets négatifs des catastrophes (efforts de nettoyage après le cyclone «Pam», Mars 2015, Vanuatu). *Reu/E.Su*

tion de Hyogo (HFA), négocié peu de temps après le séisme et le tsunami catastrophiques dans l'océan Indien (2004). Bien que juridiquement non contraignant, le HFA (2005) a conféré au thème de la RRC une nouvelle importance, déclenchant un progrès considérable dans la gestion nationale des risques et la coopération internationale. Le HFA arrivant en fin de vie en 2015, beaucoup d'observateurs espéraient vivement que l'accord suivant, qui devait être négocié à Sendai, pourrait ap-

porter un nouveau niveau d'engagement international à la RRC, y compris des buts et des actions concrets.

Au bout du compte, cependant, la troisième Conférence mondiale sur la RRC à Sendai a produit des résultats mitigés. Sur le plan positif, le nouvel accord-cadre de Sendai (SFA) met en évidence l'importance clé de la préparation et des actions préventives pour réduire les vulnérabilités aux catastrophes et renforcer la résilience.



Le SFA fournit en outre plusieurs objectifs mondiaux pour guider la RRC pendant les 15 prochaines années. Des négociations largement politisées ont cependant empêché l’inclusion d’indicateurs ambitieux et concrets qui pourraient suivre le progrès du nouveau cadre par rapport à ses buts et de mécanismes institutionnels pour surveiller la mise en œuvre de l’accord. Le SFA est en définitive un cadre idéaliste auquel il faut insuffler vie et sens par le biais d’une mise en œuvre effective, d’investissements appréciables et de volonté politique.

**Le cheminement vers Sendai 2015**

Le cheminement vers Sendai a commencé en 1989. La coopération et la coordination internationales dans le contexte de la RRC étaient alors surtout limitées à l’aide humanitaire dans la phase de réponse des catastrophes, et le processus de réduction des risques de catastrophes n’était pas coordonné au niveau mondial. Le climat politique des approches de gouvernance mondiale est devenu de plus en plus permissif à la fin de la guerre froide. Les conséquences des risques (comptées en vies et en biens) surpassant le coût des conflits armés et des interventions militaires, la notion de «sécu-

rité mondiale» a été élargie pour inclure, en plus des menaces et conflits militaires, les problèmes environnementaux, industriels et technologiques. Réagissant à ces coûts insoutenables, les Nations Unies ont proclamé les années 90 «Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles».

Au cours de cette «décennie», la première Conférence mondiale de l’ONU sur la RRC a adopté la Stratégie de Yokohama en 1994. Les efforts internationaux en matière de gestion des catastrophes ne se concentraient plus sur la réaction mais sur la prévention, la mitigation et la préparation. La stratégie, non contraignante, se contentait d’inciter à investir davantage dans les actions de RRC. Comme elle ne précisait aucun processus de RRC concret, les niveaux de préparation aux catastrophes sont restés bas, les actions de RRC sont restées ad hoc, et les pertes liées aux risques naturels ont continué de croître.

La deuxième Conférence mondiale de l’ONU sur la RRC a eu lieu plus de dix ans après la Stratégie de Yokohama à Kobe au Japon en 2005, quelques semaines après le

tsunami dans l’océan Indien qui a tué 230 000 personnes. 168 nations au total ont signé sans trop de polémique l’accord de la conférence pour «construire la résilience des nations et des communautés face aux catastrophes»: le Cadre d’action de Hyogo (HFA). Le HFA est la tentative la plus complète et la plus ambitieuse de mettre la RRC en haut de l’agenda politique international. Ce progrès a été obtenu en priorisant les bases institutionnelles des programmes nationaux de RRC, en mettant l’accent sur une alerte précoce efficace et en réduisant les facteurs sous-jacents de risques liés au développement humain et à l’inégalité sociale.

**Après Hyogo: des attentes élevées**

De 2005 à 2015, le HFA a encouragé des progrès considérables dans la gouvernance mondiale des risques. Il a en particulier donné à la RRC une importance politique sans précédent en pressant les gouvernements nationaux de conformer leurs systèmes de protection civile aux priorités mondiales (dans des analyses de risques systématiques et des procédures de surveillance, p.ex.). Mais les réalités politiques ont aussi révélé au moins trois limitations ma-

jeurs du HFA. *Premièrement*, il accorde à la gestion des catastrophes au niveau sous-national et local une attention marginale bien qu'elle joue un rôle crucial dans de nombreux systèmes nationaux de protection civile, ce qui signifie que le HFA était souvent déconnecté des pratiques de gestion des catastrophes sur le terrain. *Deuxièmement*, le HFA a inévitablement privilégié les risques naturels aux dépens des risques créés par l'homme tels que le terrorisme ou les accidents industriels, et détourné l'attention des vulnérabilités sociales sous-jacentes qui exacerbent généralement les catastrophes (cf. illustration comparative). *Troisièmement*, le HFA n'a pas traduit les priorités de la politique en mesures concrètes et évaluables; il n'a notamment pas de mécanisme institutionnel (similaire au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat p.ex.) pour évaluer son progrès. Il s'est fié à des auto-évaluations annuelles par les pays signataires, ce qui a entraîné un recadrage des pratiques existantes dans le jargon du HFA sans induire de réels changements susceptibles de réduire la vulnérabilité aux catastrophes et d'augmenter la résilience.

Avant Sendai, de nombreux observateurs avaient bon espoir qu'un nouveau cadre pouvait surmonter certaines faiblesses reconnues du HFA. D'abord, de récentes catastrophes dont les pandémies d'Ebola et de grippe H1N1 et le grand tremblement de terre-tsunami-accident nucléaire dans l'est du Japon de 2011 ont réaffirmé le besoin urgent d'aligner les mécanismes de gouvernance mondiale de RRC. La date de la conférence de Sendai, première d'une série de processus mondiaux interdépendants, présentait en outre l'occasion d'intégrer en toute transparence la RRC dans les agendas du changement climatique, du développement durable et de l'aide humani-

taire pour mieux réduire les vulnérabilités aux risques tendenciels. Un solide cadre de Sendai pourrait précipiter un futur caractérisé par une approche synchronisée et intégrale de la réduction du risque mondial de catastrophes.

La Suisse a joué un rôle actif dans le processus politique avant la conférence de Sendai et la nouvelle stratégie. Le gouvernement suisse a par exemple fourni une aide experte et diplomatique à l'UNISDR, particulièrement pour les deux principales réunions préparatoires du comité auxquelles a été rédigé l'accord préliminaire. L'une des priorités de la Suisse était de faire reconnaître que le conflit et l'occupation étrangère pouvaient compliquer les efforts de RRC, surtout dans des contextes de gouvernance faible, un sujet qui s'est dégagé pendant sa présidence à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014. Rendre les Etats résilients aux catastrophes et aux risques climatiques a été l'une des priorités de la diplomatie suisse à l'OSCE. Tout au long du processus politique qui a mené à Sendai, la Suisse a pu s'appuyer sur sa réputation de pays ayant des standards élevés en matière de protection civile, l'aidant à influencer le processus de rédaction en vue de la conférence de Sendai.

### Sendai: la réalité néantit l'espoir

Alors que les négociations pour le cadre post-HFA progressaient à Sendai du 14 au 18 mars 2015, les délégués de 187 Etats ont vite reconnu que leur travail serait beaucoup plus difficile qu'ils ne s'y attendaient. Plusieurs pays en développement (principalement organisés sous l'ombrelle du G77) et nations industrialisées, particulièrement le Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres (GEOA, dont le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis en observateurs), contestaient des points de friction clés. Alors que le G77 cherchait un accord ambitieux dans lequel les pays développés aideraient directement les pays en développement à réduire leurs vulnérabilités aux catastrophes, le GEOA était désireux d'éviter tout engagement dans cette direction, particulièrement dans le contexte des conférences prochaines sur le financement du développement.

Les négociations ont aussi calé sur la question du transfert de technologies entre nations industrialisées et ceux en développement pour améliorer la RRC et sur la manière de rémunérer ces transferts de technologies tout en garantissant les droits de propriété intellectuelle. Face aux pays

### Vulnérabilité illustrée

|  | Port au Prince        | Christchurch        |
|--|-----------------------|---------------------|
| Magnitude  | 7.0                   | 7.1                 |
| Nombres des morts  | ~200000               | 1                   |
| Dompage  | 7.8 mrd               | 4 mrd               |
| Densité de population  | 25000/km <sup>2</sup> | 250/km <sup>2</sup> |
| PIB par habitant   | USD 671               | USD 40600           |
| Dompage comme proportion du PIB (2010)   | 117%                  | 3%                  |
| Temps pour rétablir l'alimentation en courant de 90% de la population <sup>1</sup> | 5 ans                 | 1 jour              |
| Population au-dessous du seuil de pauvreté <sup>2</sup>                            | 69.0%                 | 6.5%                |
| Mortalité des moins de 5 ans   | 8.7%                  | 0.6%                |

<sup>1</sup> Actuellement, seulement 20–30% de la population a accès à l'électricité.  
<sup>2</sup> La Nouvelle-Zélande ne publie pas de statistiques sur le seuil de pauvreté; chiffre basé sur la proportion de la population gagnant moins de 50% du salaire médian 2012.

refusant de compromettre leurs positions, les participants à la conférence ont brièvement envisagé la possibilité que ces controverses politiques puissent empêcher la résolution d'un accord. Cependant, comme dans un film hollywoodien, les délégations sont arrivées à s'entendre sur l'accord-cadre de Sendai (SFA) à la dernière minute le 18 mars 2015, satisfaisant les uns mais frustrant les autres.

Le SFA représente une nette amélioration par rapport à son prédécesseur à trois égards. *Premièrement*, la réflexion sur la résilience a enfin été internalisée dans l'élaboration de stratégies de RRC. Le SFA souligne qu'il ne faut pas, dans les secours internationaux, se limiter à la coopération mondiale et insiste encore plus fortement sur les mesures de prévention et de préparation. *Deuxièmement*, le SFA envisage les questions de santé publique plus globalement, fait particulièrement attention au rôle des femmes dans la RRC, et invoque plus que jamais le besoin d'actions au niveau local. *Troisièmement*, il prévoit un ensemble d'engagements de fond à atteindre d'ici 2030: réduire le nombre de personnes tuées ou touchées autrement par les catastrophes; réduire les dégâts des infrastructures critiques; et étendre les partenariats internationaux soutenant les efforts de RRC des pays en développement.

Malgré ces progrès, beaucoup de participants ont quitté Sendai désillusionnés. Par-

### L'agenda post-2015

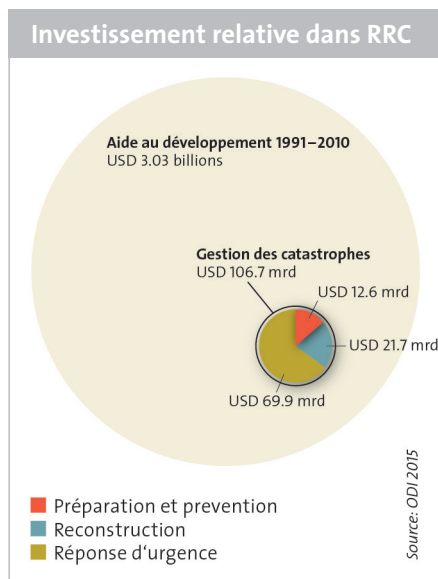
Mars 2015: 3e Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes, Sendai

Juillet 2015: 3e Conférence internationale sur le financement du développement, Addis-Abeba

Septembre 2015: Sommet spécial sur le développement durable/Sommet des Nations Unies pour l'adoption de l'ordre du jour post-2015 pour le développement, New York

Novembre 2015: Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques, Paris

Mai 2016: Sommet humanitaire mondial, Istanbul



ticulièrement par rapport à la stratégie de Yokohama et au HFA, le nouvel accord est loin d'être un pas de géant pour la gouvernance mondiale de la RRC puisque plusieurs aspects clés n'ont pas été abordés. Par exemple, le lien entre conflit et catastrophe, incorporé à des ébauches antérieures et une position clé pour la délégation suisse à Sendai, a été en fin de compte retiré du SFA. De plus, le retrait des objectifs chiffrés concrets, qui auraient simplifié une future évaluation objective du SFA, des ébauches pré-conférence de l'accord a visiblement frustré de nombreux observateurs et négociateurs. De plus, le SFA n'a pas créé de base institutionnelle plus solide pour guider la mise en œuvre et le processus de surveillance. Par exemple, des suggestions de faire passer le statut du Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) de «stratégie» à «programme» dans le système onusien et de lui fournir des fonds supplémentaires ont été ignorées pendant les négociations. Ce résultat en particulier est très ironique: beaucoup d'observateurs ont attribué à la faiblesse de l'UNISDR une préparation insuffisante avant la conférence et le résultat insatisfaisant. Au final, la conférence a obtenu peu de résultats susceptibles de mitiger directement les vulnérabilités des personnes vivant dans des pays sous-dévelop-

pés et plus exposés aux catastrophes. En particulier, l'accord excluait des engagements financiers en faveur de la RRC compte tenu des prochains pourparlers sur le développement et le changement climatique. La date de la conférence de Sendai est donc, contrairement aux attentes de beaucoup, devenue un obstacle qui a compliqué les négociations.

### La voie à suivre

Malgré les expériences peu réjouissantes de Sendai, il ne faut pas voir la politisation des négociations du SFA comme trop négative pour le nouveau cadre. Les négociations difficiles ont en fait rehaussé le profil politique de la RRC dans le contexte du développement durable, du changement climatique et de l'aide humanitaire. L'ancrage des idées de résilience aux catastrophes dans ces processus politiques clés pourrait tout compte fait s'avérer au moins aussi important que les améliorations qui auront lieu ces 15 prochaines années dans le domaine de la RRC. La RRC a reçu une attention très marginale, particulièrement dans le contexte de la politique de développement: seul trois pourcent de l'aide internationale au développement a été investi dans la gestion des catastrophes. Environ douze pourcent de cette part a été alloué aux mesures de préparation et de prévention, la grande majorité étant consacrée à la réponse d'urgence et aux efforts de reconstruction (cf. graphe). Ce profil de dépenses illustre une absence historique et systémique de volonté politique et de soutien financier pour la RRC dans le développement international. Les partisans d'une coopération internationale accrue pour la RRC peuvent cependant utiliser ce nouveau climat politique pour apporter des changements profonds dans ce domaine sécuritaire important.

La Suisse devrait aussi voir ce nouveau climat politique comme une opportunité pour faire valoir le lien entre RRC et conflit armé. Alors que Sendai a peut-être été décevante à cet égard, la Suisse peut mener en agissant: en développant sa compétence dans la relation entre conflit et RRC et en incorporant ce savoir dans de meilleures pratiques d'aide humanitaire. La Suisse

jouit d'une position respectée dans les discours de RRC, ce qui devrait lui permettre d'assumer un leadership politique encore plus important sous le régime du SFA.

Bien que le SFA ait manqué des occasions, la gouvernance mondiale des risques de catastrophes post-Sendai n'est en aucun cas moribonde. Après tout, le SFA reste la stratégie centrale guidant la coordination et la coopération transfrontalières dans la RRC, offrant d'excellentes possibilités d'améliorer les politiques et pratiques existantes. Deux principaux points complémentaires seront essentiels à cet égard: premièrement, les Etats doivent renforcer leurs efforts pour faire avancer les systèmes nationaux de gestion des catastrophes, surtout en améliorant la coordination entre les acteurs sous-nationaux et locaux, qui reste un point faible dans les systèmes de protection civile dans les nations industrialisées et en développement. Deuxièmement, il ne faut pas laisser la tâche de construire la résilience sociale à des agences de protection civile spécialisées mais l'intégrer dans tous les domaines de politique pertinents. Par

## Seul trois pourcent de l'aide internationale au développement a été investi dans la gestion des catastrophes.

exemple, les questions de gestion des risques de catastrophes sont souvent négligées dans l'aménagement urbain et ce modèle ne doit pas continuer. Au minimum, il faut voir le SFA comme un document de référence qui peut être rendu pertinent par son interprétation. Il appartient aux Etats signataires de prendre au sérieux les priorités et mécanismes convenus, de capitaliser sur le nouvel élan politique et d'utiliser cet élan pour faire face aux vulnérabilités et réduire véritablement les conséquences désastreuses des risques naturels et autres.

**Dr Tim Prior** dirige l'équipe «Risk and Resilience Research» au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zürich.

**Dr Florian Roth** est Senior Researcher dans l'équipe «Risk and Resilience Research».

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri  
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe  
Layout et graphiques: Miriam Dahinden  
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Téléchargement et abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Parus précédemment:

La Russie de Poutine et la sécurité européenne No 172  
Politique spatiale: en route vers de nouvelles sphères No 171  
Les Balkans occidentaux entre Europe et Russie No 170  
Le Traité de non-prolifération nucléaire entre les camps No 169  
Le Sinaï – d'une zone-tampon à un champ de bataille No 168  
L'UE et le monde: de Mme Ashton à Mme Mogherini No 167