



ESPRESSO

Recommandations pour l'amélioration des capacités de gestion des risques

(Octobre 2018)



Recommandations

Couvertures et illustrations : Satz & Logo, projet ESPREsSO

Mise en page : Satz & Logo

Mention légale

Ce projet a été financé par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne, convention de subvention n° 700342. Cette publication reflète uniquement le point de vue de l'auteur. La Commission ne peut pas être tenue pour responsable de toute utilisation éventuelle des informations contenues.

Coordinateur de projet : Giulio Zuccaro (AMRA)
Responsables de projet : Denis Peter, Nicolas Faivre (depuis Juillet 2018)
Partners : Analysis and Monitoring of Environmental Risk (AMRA Scarl)
German Committee for Disaster Reduction (DKKV)
Helmholtz-Centre Potsdam (GFZ) German Research
Centre for Geosciences
Swiss Federal Institute of Technology Zurich (ETHZ)
The French Geological Survey (BRGM)
University of Copenhagen (UCPH)
University of Huddersfield (HUD)

Avis de droit d'auteur

© ESPREsSO – Enhancing Synergies for Disaster Prevention in the European Union, 2018.
Les reproductions sont autorisées à condition que la source soit citée.

Plus d'informations sur le projet ESPREsSO disponibles sur le site Internet
(www.espressoproject.eu).

ISBN 978-88-943902-7-8

Citation recommandée : Lauta, K. C., Albris, K., Zuccaro, G., Grandjean, G., (Eds.) (2018).
ESPREsSO Enhancing Risk Management Capabilities Guidelines, available at :
www.espressoproject.eu.



Sommaire

Remerciements		5
Préface :	À propos de ces recommandations	8
Introduction :	La gestion du risque de catastrophe au 21e siècle	11
Chapitre 1 :	Partager les connaissances	15
Chapitre 2 :	Harmoniser les capacités	22
Chapitre 3 :	Institutionnaliser la coordination	30
Chapitre 4 :	Impliquer les parties prenantes	37
Chapitre 5 :	Tirer profit des investissements	45
Chapitre 6 :	Développer la communication	54
Résumé :	Recommandations et questions pour la liste de contrôle	60
Références		66
Crédits des illustrations		69
Annexe :	Affiche à déplier des recommandations ESPREsO	70



ESPRESSO

Recommandations pour l'amélioration des capacités de gestion des risques



Ce projet a été financé par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne, convention de subvention n° 700342. Cette publication reflète uniquement le point de vue de l'auteur. La Commission ne peut en aucun cas être tenue pour responsable de toute utilisation éventuelle des informations contenues.

Remerciements

Ces recommandations illustrent les résultats du projet ESPRESSO "Enhancing Synergies for Disaster Prevention in the European Union" (www.espressoproject.eu), une action de coordination et de support ayant reçu un financement du programme de recherche et d'innovation H2020 de l'Union Européenne sous le numéro de contrat 700342. a Coordination and Support Action for the European.

Consortium ESPRESSO :

Angela Di Ruocco, Mattia Federico Leone, Lucia Malafronte, Casimiro Martucci, Alfonso Rossi Filangieri, Giulio Zuccaro, Analysis and Monitoring of Environmental Risk (AMRA Scarl), Italy
 Kevin Fleming, Stefano Parolai, Bojana Petrovic, Massimiliano Pittore, Helmholtz-Centre Potsdam (GFZ) German Research Centre for Geosciences, Germany
 Jaime Abad, Audrey Baills, Gilles Grandjean, Susanne Ettinger, Nicolas Chauvin, The French Geological Survey (BRGM), France
 Gonzalo Barbeito, Jaqueline Hemmers, Sina Marx, Stefan Pickl, Lynn Schüller, Reimund Schwarze, Benni Thiebes, Annegret Thieken, German Committee for Disaster Reduction (DKKV), Germany
 Laura Booth, Anna Scolobig, Swiss Federal Institute of Technology in Zurich (ETHZ), Switzerland
 Dilanthi Amaratunga, Nuwan Dias, Georgina Clegg, Richard Haigh, University of Huddersfield (HUD), UK
 Kristoffer Albris, Maja Fisker Kielberg, Kristian Cedervall Laut, Emmanuel Raju, University of Copenhagen (UCPH), Denmark

Les recommandations ESPRESSO pour l'amélioration des capacités de gestion des risques, éditées par Kristian Cedervall Laut, Kristoffer Albris, Giulio Zuccaro, Gilles Grandjean, ont été écrites et compilées par :

Kristian Cerdevall Laut, Kristoffer Albris, University of Copenhagen (UCPH), Denmark
 Giulio Zuccaro, Mattia Federico Leone, Casimiro Martucci, Analysis and Monitoring of Environmental Risk (AMRA), Italy
 Gilles Grandjean, Audrey Baills, The French Geological Survey (BRGM), France
 Lynn Schueller, Annegret Thieken, Jaqueline Hemmers, Benni Thiebes, Reimund Schwarze, Stefan Pickl, German Committee for Disaster Reduction (DKKV), Germany
 Laura Booth, Anna Scolobig, Swiss Federal Institute of Technology in Zurich (ETH), Switzerland
 Kevin Fleming, Helmholtz-Centre Potsdam (GFZ) German Research Centre for Geosciences, Germany
 Dilanthi Amaratunga, Nuwan Dias, Georgina Clegg, Richard Haigh, University of Huddersfield (HUD), UK

Le coordinateur et les partenaires du consortium ESPRESSO souhaitent remercier le Comité consultatif du projet pour leur aide précieuse tout au long du projet :

Denis Peter	European Commission (EC) (from May 2016 to June 2018)
Nicolas Faivre	European Commission (EC) (from July 2018 to October 2018)
Daniela Di Buccì	National Department of Civil Protection, Italy
Abhilash Panda	United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)
Bridget Hutter	London School of Economics and Political Science, UK
Jochen Zschau	Helmholtz-Centre Potsdam (GFZ) German Research Centre for Geosciences, Germany
Alberto Alemanno	School of Management (HEC Paris), France

Francois Gerard	French Association for the Prevention of the Natural Disasters (AFPCN), France
Jerry Velazquez	United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)

De plus, nous tenons également à remercier tous les contributeurs externes qui ont activement participé en tant que parties prenantes aux événements et aux ateliers d'ESPRESSO au cours des trois dernières années, montrant un grand intérêt pour l'identification des lacunes pertinentes, des besoins et des solutions possibles dans le champ de la Réduction des Risques de Catastrophe et d'Adaptation au Changement Climatique :

Virginie Audige	Regional Directorate for Environment, Development and Housing (DREAL) Nouvelle-Aquitaine, France
Franco Barberi	Roma Tre University, Italy
Peter Baxter	Cambridge Institute of Public Health, UK
Sukaina Bharwani	PLACARD Project, The Stockholm Environment Institute (SEI), Sweden
Maria Luisa Carapezza	National Institute of Geophysics and Volcanology (INGV), Italy
Maksim Cipi	University of Tirana, Albania
Dug Cubie	University College Cork (UCC), Ireland
Glenn Fieldhouse	Environment Agency (EA), UK
Clemente Fuggini	RINA Consulting (formerly D'Appolonia), Italy
Kate Green	Greater Manchester Resilience Forum (GMRF), UK
Joske Houtkamp	PLACARD Project, University Utrecht, The Netherlands
Alessandro Jazzetti	Court of Appeal of Naples, Italy
Niels Johan Juhl-Nielsen	Nordic Advisory Team (NAT), Denmark
Richard Klein	The Stockholm Environment Institute (SEI), Sweden
Markus Leitner	Environment Agency, Austria
Orsola Lussignoli	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ), Germany
Maya Manocsoc	German Federal Environment Agency (UBA), Germany
Paola Mercogliano	Italian Aerospace Research Centre (CIRA), Italy
Davide Miozzo	CIMA Research Foundation, Italy
Jaroslav Mysiak	Euro-Mediterranean Center on Climate Change (CMCC Foundation), Italy
Maria Laura Nardinocchi	RINA Consulting (formerly D'Appolonia), Italy
Augusto Neri	National Institute of Geophysics and Volcanology (INGV), Italy
Roland Nussbaum	"Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles" (AFPCN), France
Boris Orłowski	CARITAS, Switzerland
Chantal Pacteau	University Pierre and Marie Curie (UPMC), France
Filomena Papa	Italian Civil Protection Department, Italy
Rodolphe Pannier	European Center for Flood Risk Prevention (CEPRI), France
Massimo Pecci	Department of regional affairs and autonomies, Italy
Jon Percival	Greater Manchester Resilience Forum (GMRF), UK
Roberto Peruzzi	Kurmann Cretton Engineers, Switzerland
Mário Pulquério	PLACARD Project, University of Lisbon, Portugal
Jean-Christophe Putallaz	AMARIS Project, Switzerland
Chaim Rafalowski	National emergency medical, disaster, ambulance and blood bank service "Magen David Adom" (MDA), Israel

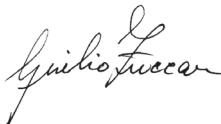
Jakob Rhyner	United Nations University (UNU), Germany
Florian Roth	Swiss Federal Institute of Technology in Zurich (ETHZ), Switzerland
Olivier Rubin	Roskilde University (RUC), Denmark
Reimund Schwarze	Helmholtz-Centre for Environmental Research (UFZ), Germany
Yves Steiger	Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS), Switzerland
Roger Street	University of Oxford, UK
Christine Tobler	Cantonal Emergency Organization (KKO), Basel-Stadt, Switzerland
Lucio Trifiletti	PLINIVS Study Centre, University of Naples Federico II, Italy
Tomasz Walczykiewicz	Institute of Meteorology and Water Management (IMGW-PIB), National Research Institute

Enfin, nous adressons un remerciement particulier aux membres de la communauté internationale qui ont fourni un effort particulièrement important pour relire et intégrer les recommandations ESPREsSO pour l'amélioration des capacités de gestion des risques :

Roger Street	University of Oxford, UK
Mário Pulquério	PLACARD Project, University of Lisbon, Portugal
Daniela Di Bucci	National Department of Civil Protection, Italy
Abhilash Panda	United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR)
Roberto Basili	National Institute of Geophysics and Volcanology (INGV), Italy
Peter Baxter	Cambridge Institute of Public Health, UK
Kelvin R. Berryman	Institute for Geological and Nuclear Sciences (GNS Science), New Zealand
Clemente Fuggini	RINA Consulting (formerly D'Appolonia), Italy
Niels Johan Juhl-Nielsen	Nordic Advisory Team (NAT), Denmark
Markus Leitner	Environment Agency, Austria
Augusto Neri	National Institute of Geophysics and Volcanology (INGV), Italy
Rodolphe Pannier	European Center for Flood Risk Prevention (CEPRI), France
Massimo Pecci	Department of regional affairs and autonomies, Italy
Chain Rafalowsky	National emergency medical, disaster, ambulance and blood bank service "Magen David Adom" (MDA), Israel, Israel
Olivier Rubin	Department of Social Sciences and Business, Roskilde University (RUC), Denmark
Thanasis Sfetsos	"Demokritos", Greece
Robin Spence	University of Cambridge, UK
Tomasz Walczykiewicz	National Hydrological and Meteorological Service, Poland

En mémoire de Paolo Gasparini dont l'engagement et la ténacité pour la recherche scientifique ont inspiré ce projet ainsi quedes générations de chercheurs.

Le coordinateur de projet
Prof. Giulio Zuccaro



Préface

À propos de ces recommandations

Ces recommandations combinées au document d'Orientation ESPRESSO (délivrable D5.5 « ESPRESSO Vision Paper ») forment les conclusions du projet ESPRESSO - « Enhancing synergies for disaster prevention in the European Union » (Améliorer les synergies pour la prévention des catastrophes au sein de l'Union européenne), une mesure de coordination et de soutien financée par DG RESEARCH au sein du programme H2020. L'objectif d'ESPRESSO est de contribuer à l'émergence d'une nouvelle vision stratégique de la réduction du risque de catastrophe (RRC) et de l'adaptation au changement climatique (AAC) en Europe. Il s'agit également de promouvoir de nouvelles idées pouvant servir de base à une feuille de route et un plan d'action destinés à la recherche et à la législation et portant sur les risques naturels dans les dix prochaines années en prenant en compte les formes du changement climatique et de l'évolution des risques. Vous trouvez davantage d'informations sur le site du projet (www.espressoproject.eu).

Ce projet se concentre sur trois défis principaux. Il propose des méthodes pour identifier les différences de capacité des États membres afin de surmonter les obstacles dans la mise en place de la gestion des catastrophes, la réduction des risques et la mitigation au sein de l'UE :

- Défi 1 : Intégrer l'adaptation au changement climatique et la réduction des risques de catastrophe afin de proposer des méthodes pour créer des approches nationales et européennes plus cohérentes de la RRC, de l'AAC et du renforcement de la résilience ;
- Défi 2 : Intégrer les problématiques scientifiques et juridiques/législatives dans la RRC et l'AAC en vue d'améliorer les capacités de gestion du risque en réduisant les écarts dans ces domaines au niveau local et national dans six pays européens ;
- Défi 3 : Améliorer les législations nationales afin de se préparer aux crises transfrontalières, d'apporter à ces problèmes une gestion efficace des crises nécessitant des efforts coordonnés de la part de deux pays européens ou plus et/ou l'aide du Mécanisme européen de protection civile.

Ces recommandations visant à améliorer les capacités de gestion du risque ont été élaborées dans le cadre de la décision relative au Mécanisme de protection civile de l'UE demandant aux États membres de l'UE d'évaluer leurs capacités de gestion des risques. Ces dernières sont définies dans « la décision » comme la « capacité d'un État membre ou de ses régions à limiter ou atténuer les risques (conséquences et probabilité d'une catastrophe), recensés dans ses évaluations à des niveaux qui sont acceptables dans cet État membre »¹. D'autres recommandations relatives à l'évaluation des capacités de gestion des risques ont été formulées, également par l'UE elle-même, notamment

1 Parlement européen. 2013. Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, p. 924. Disponible au lien suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=EN>

les Lignes directrices relatives à l'évaluation de la capacité de gestion des risques². Ce document de l'UE coïncide dans de nombreux points essentiels avec nos propositions. Les présentes recommandations ajoutent toutefois de nouvelles dimensions en insistant sur le besoin d'avoir une implication plus importante des gouvernements afin d'améliorer les capacités de gestion des risques plutôt que de les évaluer.

Les recommandations contenues dans ce document reposent sur un corpus de connaissances acquis au cours de plusieurs travaux de recherche et participatifs au sein du projet ESPREssO.

Les partenaires impliqués au sein du projet ESPREssO ont commencé par compiler les publications disponibles et par interviewer des parties prenantes incontournables au sein des domaines de la gestion du risque de catastrophe (GRC) et de l'AAC : universitaires, fonctionnaires, représentants d'ONG et conseillers indépendants pour ne citer qu'eux. Ces recherches ont débouché sur des rapports nationaux pour l'Italie, le Danemark, l'Allemagne, la Suisse, la France et le Royaume-Uni dans lesquels les approches légales, législatives et scientifiques de la GRC et de l'AAC dans chacun de ces pays sont analysées. Des rapports similaires ont été élaborés au niveau européen et mondial. Un rapport de synthèse compile les écarts, les besoins et les obstacles principaux d'après les trois défis ESPREssO tels que décelés dans ces rapports³. De plus, ESPREssO a organisé quatre rencontres rassemblant des parties prenantes du projet, dont des professionnels de la gestion des catastrophes, des responsables politiques, des universitaires et des représentants d'ONG. Au cours du Stakeholder Forum tenu à Bonn en Allemagne le 4 mai 2017, des parties prenantes ont partagé leurs points de vue sur les trois défis ESPREssO au cours d'une plénière et de groupes de discussion spécifiques. Cette conférence a été suivie de trois groupes de réflexion organisés à Berlin en Allemagne le 12 octobre 2017, à Zurich en Suisse le 21 janvier 2018 et à Naples en Italie le 24 avril 2018. Au cours de ces trois journées, les membres du projet et des parties prenantes se sont penchés sur un jeu sérieux reposant sur un scénario sur table, connu au sein du projet sous l'acronyme RAMSETE (Risk Assessment Model Simulation for Emergency Training Exercises, simulation de modèle d'évaluation des risques pour les exercices d'entraînement aux situations d'urgence⁴), préparé et conçu pour favoriser la discussion sur chacun des trois défis. Ce jeu a été suivi d'un forum libre. Un troisième résultat du projet est l'Action Database (ADB) créée par l'équipe ESPREssO. Il s'agit d'une base de données en ligne recensant les actions pertinentes pour affronter ces trois défis. Ici, les parties prenantes et tout autre acteur pertinent étaient invités à consigner leurs expériences réussies et leurs bonnes pratiques.

2 Commission européenne. 2015. Lignes directrices relatives à l'évaluation de la capacité de gestion des risques (2015/C 261/03). Journal officiel de l'Union européenne. Disponible au lien suivant : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0808\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0808(01)&from=EN)

3 ESPREssO. 2017. Overcoming obstacles for disaster prevention : Challenges and best practices from the EU and beyond (Surmonter les obstacles de la prévention des catastrophes : défis et bonnes pratiques dans l'UE et au-delà). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPREssO_D2.2_FINAL.pdf

4 ESPREssO. 2018. Report on existing methodologies for scenario development and stakeholders knowledge elicitation (Rapport sur les méthodologies existantes pour le développement de scénarios et la collecte de connaissances auprès des parties prenantes). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPREssO_D3.2.pdf; ESPREssO. 2018. Scenario Design Toolbox. Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPREssO_D3.3.pdf.

L'ADB a également été utilisée pour recueillir et systématiser les résultats des groupes de réflexion et du projet en général. Un rapport de synthèse dédié à l'ADB résume ses effets.⁵ La quatrième contribution consiste en une enquête en ligne menée auprès des parties prenantes. Ces dernières étaient invitées à répondre à un panel de questions pour découvrir leur point de vue sur les besoins et les priorités fondamentales de la prévention des catastrophes. 100 réponses en provenance de 13 pays différents ont été recueillies.⁶

Les présentes recommandations ont été développées en se basant sur les informations rassemblées pendant nos recherches et fournies par les parties prenantes. De plus, des documents réglementaires, des cadres et des études clés en matière de prévention et de gestion des catastrophes, de réduction des risques et d'adaptation au changement climatique, dont le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030⁷ et le Cadre d'action de Sendai de l'UE⁸ ont été passés au crible.

5 ESPREsO. 2018. Proposal of solutions to overcome the three ESPREsO challenges (Proposition de solutions pour surmonter les trois défis du projet ESPREsO). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPREsO_D4.7_final.pdf.

6 ESPREsO. 2018. Stakeholder Engagement process - understanding stakeholders needs, perspectives and opinions, and identifying the priorities of stakeholders for innovation (Procédure d'intégration des parties prenantes : comprendre les besoins, la perspective et les points de vue des parties prenantes et identifier leurs priorités en matière d'innovation). Disponible au lien suivant : <http://www.espressoproject.eu/dissemination-results/deliverables.html>. Des personnes originaires des pays suivants ont répondu à l'enquête : Danemark, Allemagne, Hongrie, Suisse, Royaume-Uni, France, Suède, Italie, Autriche, Portugal, Jordanie, Slovaquie et Roumanie.

7 Nations unies. 2015. Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030. Disponible au lien suivant : https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

8 Commission européenne. 2016. Plan d'action sur le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 — Une approche basée sur la connaissance des risques de catastrophe pour toutes les politiques de l'UE. Bruxelles, 17/06/2016 SWD(2016) 205 final/2 (en anglais). Disponible au lien suivant : http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/1_en_document_travail_service_part1_v2.pdf

Introduction

La gestion du risque de catastrophe au 21e siècle

Au cours des 30 dernières années, les sociétés sont devenues extrêmement efficaces à gérer les aléas naturels. Néanmoins, la vulnérabilité générale a augmenté considérablement à cause de la croissance démographique, de l'urbanisation et de la dépendance toujours plus forte des infrastructures. Et l'Europe n'est pas une exception. Elle doit affronter trois défis afin de continuer à réduire les risques :

Le changement climatique et sa variabilité changent le monde, et par conséquent le type de risque de catastrophes pouvant toucher l'Europe.⁹ Cela signifie qu'il faut s'attendre à des phénomènes météorologiques extrêmes, probablement aussi dans des zones bien protégées jusqu'à présent. Les complexités inhérentes au changement climatique et les difficultés associées à la quantification de ses impacts vont aussi jouer un rôle dans la capacité à prévoir, modéliser et, à terme, gérer les risques naturels. Les plateformes européennes de coopération dédiées à la prévision et aux alertes, telles COPERNICUS, montrent une direction à prendre. Cependant, les incendies qui ont ravagé les forêts de la Péninsule ibérique en 2017 et, contre toute attente, celles de la Scandinavie en 2018 sont quelques exemples de l'avenir

potentiellement troublé attendant les États de l'UE et les forçant à agir de manière proactive à tous les niveaux.

Les sociétés en Europe deviennent de plus en plus complexes. Disposer de moyens pour apporter une réponse à un danger ou à une situation dévastatrice ne suffit plus aujourd'hui pour atténuer les risques de catastrophe. Il faut maintenant comprendre parfaitement tous les aspects d'une société moderne et technologique, depuis les réseaux électriques, l'urbanisme, le niveau de sensibilisation du public aux risques et leur attitude envers eux, jusqu'aux structures gouvernementales¹⁰. Ainsi, apporter une réponse efficace aux dangers naturels signifie qu'il faut impliquer tous les niveaux de la société : les citoyens, les ONG, le secteur privé, la communauté universitaire, le secteur des assurances, ainsi que toutes les entités de gouvernance nationale et infranationale, dont les différents niveaux de gouvernance dédiés à la protection civile. Pour finir, à cause de la nature potentiellement transfrontalière des catastrophes, il est important de renforcer le rôle de l'UE pour trouver des solutions et des méthodes communes pour les États.

Du fait de ces changements, *les conséquences deviennent de plus en plus complexes*, et, ainsi, il est aujourd'hui plus compliqué de s'y préparer et d'y apporter une solution. Par exemple, une inondation ne touche pas uniquement des habitations et des personnes, mais aussi

9 Agence européenne pour l'environnement. 2018. National Climate Change Vulnerability and Risk Assessments in Europe (Vulnérabilité nationale au changement climatique et évaluation des risques en Europe), 2018 (en anglais). Disponible au lien suivant : <https://www.eea.europa.eu/publications/national-climate-change-vulnerability-2018>

10 Commission européenne. 2017. Document de travail de la Commission : Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face (Bilan des risques de catastrophe naturelle et créée par l'homme que l'Union européenne peut avoir à affronter) (en anglais). Bruxelles, 23.5.2017 SWD (2017) 176 final. Disponible au lien suivant : http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

des infrastructures et des entreprises, ce qui, à son tour, peut avoir un impact sur des régions éloignées des zones sinistrées. Autrement dit, la gestion des catastrophes consiste à gérer et à réduire les risques et nous ne faisons que commencer à comprendre que pour y arriver, nous avons besoin de stratégies sur le long terme visant à créer des institutions résilientes, ainsi que des systèmes humains et des sociétés capables d'absorber les chocs, mais aussi de s'en remettre d'une manière renforçant la société en entier.

Objectifs de ces recommandations : de la gestion à la gouvernance

Ces recommandations partent du constat qu'il faut utiliser de nouvelles manières et formes de gouvernance afin d'améliorer la capacité de gestion des risques des pays et des institutions responsables d'effectuer des missions de gestion du risque de catastrophe.

« De la gestion à la gouvernance » est une expression souvent utilisée et elle figure dans la priorité deux du Cadre d'action de Sendai, « renforcer la gouvernance des risques de catastrophe pour mieux les gérer ». Les présentes recommandations reposent sur le postulat que la gouvernance joue un rôle central à une forme de GRC contemporaine. Ce constat devient de plus en plus évident avec l'accroissement et la complexification du champ dans lequel les acteurs de la GRC évoluent¹¹. Ainsi, le secteur privé et la société civile vont être davantage impliqués, notamment pour ce qui est de

la problématique de la résilience.¹² La gouvernance du risque de catastrophe implique d'utiliser des mesures de gouvernance pour assister la gestion du risque de catastrophe et les activités de réduction du risque.¹³ Par exemple, au lieu de se contenter d'apporter une réponse aux catastrophes en renforçant les acteurs de l'intervention d'urgence ou en construisant des mesures préventives comme des digues, la gouvernance du risque de catastrophe consiste à prévoir, coordonner et organiser les activités, les priorités et les stratégies à travers tous les secteurs et domaines de la société en vue de réduire et de gérer les risques de catastrophe. Ces recommandations s'articulent autour du message central suivant : des mesures de gouvernance sont nécessaires pour optimiser la réduction du risque de catastrophe, la préparation, la prévention et la réponse.

Les déclarations ci-dessus impliquent également que les États membres de l'UE élaborent un nouveau corpus de capacités. Alors que posséder des connaissances précises sur le cycle GRC traditionnel et sur ses phases (par ex. la réponse, la récupération, la prévention, la préparation), les cadres législatifs et une structure organisationnelle forte pour le mettre en place reste essentiel, il faut cependant développer de nouveaux ensembles de compétences, de missions et de devoirs tels que les activités de coordination transsectorielle et d'implication du public afin d'être à la hauteur des défis de notre siècle. Même s'il est mieux de considérer le modèle GRC comme un modèle *pour*

11 Tierney, K. 2012. Disaster Governance : Social, Political, and Economic Dimensions (Gouvernance des catastrophes : dimensions sociales, politiques et économiques). *Annu. Rev. Environ. Resource* 37, p. 341–63.

12 Chandler, D. 2014. Resilience : The Governance of Complexity (La résilience, la gouvernance de la complexité). *Critical Issues in Global Politics* 7. London/New York : Routledge.

13 Cette définition de la gouvernance du risque de catastrophe est très proche de celle utilisée dans la littérature scientifique. Par exemple, la sociologue et spécialiste émérite du risque de catastrophe, Kathleen Tierney, définit la gouvernance du risque de catastrophe comme composée « d'ensembles interconnectés de normes, d'acteurs organisationnels et institutionnels et de pratiques (aussi bien avant, pendant et après la catastrophe) conçus pour réduire les impacts et les pertes associés aux catastrophes engendrées par des agents naturels et technologiques ainsi que par des actes intentionnels de terrorisme. » (Tierney 2012 : 344).

gérer les catastrophes plutôt qu'un modèle de la manière dont elles se passent, dans les faits, il est impossible de séparer clairement les quatre phases, car elles se recourent constamment. Le cycle GRC demeure néanmoins un modèle utile pour les personnes gérant et organisant les situations d'urgence lorsqu'il s'agit de faire face et de se préparer à n'importe quel type de catastrophe. Ainsi, il est essentiel que toute amélioration soit en lien avec le cycle GRC.

Cela dit, ces recommandations énoncent la manière dont les mesures de gouvernance et de gestion peuvent assister le travail à chaque phase et à travers les phases de la GRC. Améliorer les capacités de gestion du risque consiste ainsi à adapter, investir et prioriser les mesures nous permettant de prendre des actions au sein des phases de la GRC grâce à la gouvernance.

Ces recommandations s'adressent à un public composé des États membres de l'UE et en particulier aux fonctionnaires et aux institutions publiques élaborant des évaluations nationales du risque, des plans d'intervention d'urgence et de cadres de protection civile. Ces recommandations doivent être considérées comme un ensemble de recommandations. Des questions pour effectuer une liste de contrôle sont également fournies dans ce document permettant aux États membres d'avoir une base commune. Ces recommandations visent toutefois également à fournir des informations à *tous les niveaux de gouvernement*, pour que leur pertinence ne se limite pas au niveau fédéral ou national, mais aussi au niveau infranational (régional et municipal). Dans les faits, l'étendue de ces recommandations est modulable si bien qu'elles peuvent servir à quiconque travaillant sur les risques identifiés dans les évaluations de risque

naturel et de vulnérabilité, en passant par les secteurs de la GRC, de la réduction du risque de catastrophe (RRC), l'AAC et le développement durable. Lorsque cela est nécessaire, ces recommandations indiquent le degré de pertinence pour les différents niveaux de gouvernance et les secteurs.

Le modèle SHIELD

Ces recommandations s'articulent autour du modèle « SHIELD » (voir illustration 1), mis au point par l'équipe ESPRESSO. Ce modèle comprend un ensemble de recommandations générales sur la manière d'optimiser les capacités de gestion du risque à l'aide de la gouvernance du risque de catastrophe. Comme l'illustration l'indique, les six domaines de ce modèle s'articulent autour des quatre phases habituelles de la GRC, mettant en avant la manière dont les pratiques inhérentes à la réponse, à la récupération, à la prévention et à la préparation dépendent elles-mêmes de nombreuses institutions, politiques et structures. Ce modèle révèle ainsi les interconnexions et les interdépendances entre la gestion et la gouvernance pour la RRC et l'AAC.

Chaque chapitre de ces recommandations couvre l'un des thèmes du modèle SHIELD. Le chapitre 1 concerne la manière dont le *partage de connaissances* peut renforcer la RRC et l'AAC. Le chapitre 2 se concentre sur *l'harmonisation des capacités* à travers les régions et les municipalités au sein des États membres. Le chapitre 3 discute de *l'institutionnalisation de la coordination* aussi bien pour ce qui est de la prévention que de la réponse apportée, sans oublier la gestion transfrontalière des crises au sein de l'UE. Le chapitre 4 concerne le défi de *l'engagement des parties prenantes* dans les tâches liées à la RRC, alors que le chapitre 5 se penche sur la thématique

difficile de la manière de *tirer profit* des investissements. Pour finir, le chapitre 6 est dédié aux questions concernant la sensibilisation du public aux risques et la création d'une résilience en *développant la communication*.

Chaque chapitre commence par énumérer certains problèmes centraux ainsi qu'une série de recommandations, chacune suivie par une question approfondissant le thème. Vers la fin de ces recommandations, toutes les questions sont compilées dans

un tableau servant de liste de contrôle complète. Cette dernière peut être utilisée pour examiner et évaluer la manière dont les lecteurs peuvent améliorer leurs propres capacités de gestion du risque. Pour finir, chaque chapitre se termine par une étude de cas utilisant un projet, une stratégie, une idée ou un système traitant des problèmes abordés. L'objectif est ainsi d'inspirer des bonnes pratiques. Un poster à déplier du modèle SHIELD et de toutes les recommandations se trouve à la fin de ces recommandations.



Illustration 1 : Le modèle SHIELD s'articule autour des quatre phases de la gestion des catastrophes.

Chapitre 1

Partager les connaissances

Aujourd'hui, l'efficacité des efforts en matière de GRC et de RRC dépend fortement de différentes sources de connaissances. Ainsi, des actions effectives reposent sur la capacité des institutions, des organisations et des agences dans le domaine public, mais aussi privé, à partager des connaissances et des informations sous n'importe quelle forme : résultats de modèles prévisionnels, évaluations de risques, analyses de la législation, connaissances locales sur des événements passés...

Le partage de connaissances joue un rôle important dans toutes les phases de la gestion de catastrophe. Au cours des phases de prévention et de préparation, une compréhension générale des idées et des concepts fondamentaux est essentielle pour fournir des évaluations cohérentes et complètes des risques ou pour impliquer les communautés locales afin de constituer une résilience. Au cours de la phase de réponse, une gestion de crise efficace repose sur des informations exactes et fournies au bon moment ce qui permet la coordination et le ciblage correct des actions. Au cours de la phase de récupération, l'analyse de la situation et les connaissances les plus actuelles sont nécessaires pour mettre en place des activités de récupération cohérentes, aussi bien au sein des États membres qu'entre eux. Toutefois, partager les connaissances en période de catastrophe et de situation d'urgence ne porte pas uniquement

sur le partage en lui-même, il s'agit aussi de savoir *ce qui doit être partagé, avec qui, quand, comment* et surtout *pourquoi* il est essentiel de partager ces connaissances. Par conséquent, afin de pouvoir partager des connaissances liées à la GRC/RRC, les acteurs impliqués doivent d'abord reconnaître le type de connaissances dont ils ont besoin et à quelle fin, les barrières existant entre les niveaux nationaux et infranationaux (régional et local) qui empêchent ce partage, et pour finir, la manière de qualifier les processus de gestion/partage de connaissances pour impliquer les bons acteurs et institutions.

Problèmes clés

Problème 1 : Sensibilisation insuffisante au besoin de partager des connaissances

Alors que l'on constate un accroissement des inquiétudes du public concernant les problèmes liés au changement climatique, aux catastrophes et autres crises dans toute l'Europe, les fonctionnaires, les chercheurs et les ONG signalent une méconnaissance de la manière optimale de partager les connaissances et les informations, ainsi qu'avec qui. Aujourd'hui, un grand nombre de plateformes, de réseaux et de structures de partage est apparu par rapport aux dernières décennies. Cependant, ces outils ne peuvent remplir leur fonction que si les fonctionnaires et les institutions publiques sont conscients de la raison et de la manière optimale de partager les connaissances et les informations tout en étant capables d'identifier les avantages et les effets positifs d'un échange réussi de connaissances.

Problème 2 : Risque de surinformation

Le partage des connaissances ne consiste pas à créer des mécanismes permettant de diffuser automatiquement des informations et des données en plus grand nombre. La surinformation est un problème pratiquement aussi grave que le manque d'informations.¹⁴

Quant aux synergies insuffisantes entre les plateformes de partage de connaissances et d'informations existantes, c'est un problème inhérent, car les données sont souvent copiées, redondantes ou contradictoires ce qui se traduit par un sentiment de confusion. Il faut développer des pratiques certifiées intégrées au travail des institutions et des organisations concernées. Les institutions gouvernementales sont submergées de demandes les invitant à lire et consulter des rapports ou à participer à des ateliers et des séminaires. Le problème ici ne se limite pas uniquement à une intensification du partage de connaissances et d'informations (par ex. de données), mais concerne aussi l'échange correct de connaissances et d'informations pertinentes, crédibles et légitimes afin que le partage soit utile.

Problème 3 : Découvrir la valeur des données et des informations

Parfois, créer des plateformes et des réseaux ne suffit pas en lui-même, car les agences et les institutions publiques, ainsi que les acteurs du secteur privé, sont connus pour rechigner à fournir aux autres un accès à leurs données confidentielles, ce qui entrave l'intensification du partage des connaissances et des informations.¹⁵

Même si la protection des données pour des raisons de sécurité ou dans l'intérêt du grand public est nécessaire, certains types de données, comme celles relatives à l'affectation des sols, n'ont de valeur économique que du point de vue des détenteurs de ces données, alors qu'elles peuvent être intéressantes pour les autorités ou les communautés locales en vue d'élaborer des programmes anti-inondation ou d'évaluation du risque sismique. Un problème essentiel consiste à trouver des solutions pour que les acteurs publics et privés trouvent tous deux un intérêt à créer davantage de données en libre accès et ainsi soient réceptifs à partager leurs connaissances et leurs informations sans enfreindre les règles de confidentialité ou de sécurité.

Problème 4 : Le compartimentage des connaissances

Les différents domaines de connaissance ont tendance à fonctionner en autarcie ce qui complique le partage effectif des informations. Les chevauchements entre la RRC et l'AAC sont un exemple récurrent de ce phénomène. Les organisations ont l'habitude de se focaliser soit sur l'AAC, soit sur la RRC, et n'arrivent souvent pas à communiquer ou à se mettre d'accord sur des pratiques qui pourraient multiplier les efforts communs dans la lutte contre les risques climatiques. Ainsi, les données et les conclusions scientifiques pertinentes restent l'apanage d'une communauté spécifique d'experts. Un autre exemple est le compartimentage entre les services de santé et le travail de la RRC. Les données et les informations sur les

14 Bawden, D. et L. Robinson. 2008. The dark side of information : overload, anxiety and other paradoxes and pathologies (Le côté obscur des informations : surinformation, peurs et autres paradoxes et pathologies). *Journal of Information Science* 35(2), p. 180–191.

15 Nelson, B. 2009. Data sharing : Empty archives (Le partage des données : des archives vides). *Nature* 461(7261), p. 160-163.

citoyens sont très peu partagées entre plusieurs pays à cause de restrictions légales, mais un tel échange pourrait être extrêmement bénéfique aux activités de préparation et de réponse au risque. Alors que la compartimentation peut faciliter la répartition et l'organisation des tâches au sein des institutions, des secteurs ou des domaines, partager les connaissances est critique pour identifier les meilleures stratégies possibles afin de protéger la société en entier contre les catastrophes.

Recommandations

1 : Cartographier le champ des acteurs pertinents

La première étape essentielle pour optimiser la gouvernance du risque de catastrophe consiste à déterminer clairement avec qui partager des connaissances et des informations à l'avenir. Pour cela, une institution a besoin d'investir dans les ressources nécessaires pour identifier les acteurs avec qui elle coopère actuellement et ceux pouvant présenter un avantage. Une attention particulière doit être accordée à la création de ponts là où la RRC et l'AAC se recourent aujourd'hui et là où elles ne recourent pas (mais devraient se recouper) dans un contexte local et/ou national.

Question 1 : Savez-vous qui devrait fournir, mais aussi recevoir, des connaissances et des informations sur la RRC et l'AAC, et si cette tâche a été déléguée à une ou plusieurs organisations, institutions ou entités compétentes ?

2 : Créer des liens entre la communauté scientifique et les institutions politiques

Il est extrêmement important d'identifier les partenaires susceptibles de favoriser le partage de connaissances entre la science et la politique, car les informations fournies par les experts scientifiques sont vitales dans le domaine de l'évaluation du risque et pour faire prendre davantage conscience des risques par le public. Localiser ces « médiateurs scientifiques », comme des ONG, les services de communication scientifique, les groupes d'intérêts, les mouvements populaires ou des intellectuels publics pertinents, peut aider à faciliter le transfert de connaissances de la communauté scientifique vers la sphère politique. Cette étape est cruciale, en particulier pour les organes gouvernementaux responsables de la mise en place des politiques de la RRC et d'AAC nécessitant une participation intense de la communauté scientifique. À l'inverse, traduire et communiquer les problèmes auxquels sont confrontés les législateurs à l'attention des scientifiques et des chercheurs est un objectif tout aussi important.

Question 2 : Avez-vous mis en place des stratégies ou des plans pour employer ou permettre à des personnes de jouer un rôle d'intermédiaire entre la communauté scientifique et la sphère politique pour ce qui est de la RRC et de l'AAC ? Avez-vous également identifié des institutions et des équipes scientifiques pouvant apporter des connaissances précieuses à votre organisation ?

3 : Créer différents réseaux de partage de connaissances

Les réseaux de partage des connaissances ont plus d'impact lorsqu'ils ne se limitent pas à un secteur, mais qu'ils traversent les institutions gouvernementales, le secteur privé et les ONG. Dans certains cas, l'échange d'informations peut être plus efficace lorsqu'il s'articule autour de réseaux plus petits ayant des domaines d'expertise extrêmement spécialisés. Dans d'autres contextes, le partage des connaissances peut être organisé pour un groupe précis de parties prenantes, politiciens et législateurs, ou pour le grand public. Il est important que la création de différents réseaux n'oublie pas de mutualiser les relations avec les organisations et les institutions dans des secteurs bien établis (RRC, AAC, développement durable, urbanisme, services sociaux, santé publique, etc.). Quoi qu'il en soit, si la cartographie est précise, créer de tels réseaux et y participer permet à une institution de développer des stratégies pour identifier les personnes avec qui partager des informations et sur la manière de le faire.

Question 3 : Savez-vous si votre plateforme nationale poursuit des activités de partage d'informations et de connaissances sur la RRC ? Avez-vous identifié si des réseaux existants ou en préparation dédiés au partage de connaissances sur la RRC et sur l'AAC impliquent des acteurs de la classe politique et des secteurs organisationnels ?

4 : Créer des cadres et des plateformes

Le partage effectif de connaissances sur la RRC nécessite non seulement d'identifier les personnes avec qui échanger des informations et des connaissances, mais aussi de savoir comme le faire. Ce qui, à son tour, dépend de la capacité à créer les structures et les cadres nécessaires. Faire du partage des connaissances un élément central du travail de la RRC nécessite que les personnes impliquées dans les interventions d'urgence, la protection civile, la prévention des catastrophes, la gestion des crises, l'AAC et la résilience puissent travailler sur des plateformes communes pouvant être reliées à des plateformes RRC nationales. Il peut s'agir par exemple de réseaux virtuels sur Internet disposant d'une banque de données (les plateformes en ligne des risques en sont un exemple¹⁶), de réunions régulières rassemblant des représentants des partenaires concernés ou la naissance d'une culture plus ouverte, au moins au niveau ministériel, encourageant et récompensant les interactions entre les services, à l'encontre de la mentalité si répandue de « défendre son territoire ». Ces plateformes doivent avoir pour objectif d'échanger des données, des connaissances et des expériences liées aux bonnes pratiques, mais aussi d'uniformiser les éléments pertinents des stratégies et des programmes. La recommandation INSPIRE définit, par exemple, des normes pour le partage et l'analyse de données dans tous les États membres qui peuvent être utilisées en temps de crise.

¹⁶ Antofie, T. E., B. Doherty et M. Ferrer. 2018. Mapping of risk web-platforms and risk data : collection of good practices (Cartographie des plateformes en ligne des risques et des données sur les risques : recueil de bonnes pratiques, en anglais). EUR 29086 EN, Office des publications de l'Union européenne. PUBSY No. JRC109146.

Question 4 : Avez-vous ou prévoyez-vous de mettre en place des plateformes (comme des portails en ligne) et/ou des forums en direct, et des cadres (comme des recommandations) concernant le partage de connaissances qui peuvent aider des réseaux à fonctionner plus efficacement ?

5 : Créer des occasions de partage

Comme indiqué dans la recommandation ci-dessus, il faut créer des plateformes et des réseaux afin d'assurer la collaboration entre les institutions pour ce qui est des données et des informations, plutôt que d'avoir une situation de concurrence. Il est fortement recommandé d'utiliser les structures éventuellement existantes lorsque cela se présente. Il est cependant important non seulement de créer et de faciliter ce type de réseaux et plateformes, mais aussi de créer des occasions de présenter les avantages qu'auraient les acteurs impliqués à partager leurs informations (mentionné ci-dessus pour les ministères gouvernementaux). Dans certaines situations, un cadre juridique et une intervention de la classe politique peuvent être nécessaires pour instaurer des conditions favorables aux réseaux et aux plateformes. Cela peut être requis en particulier pour

encourager les acteurs du secteur privé à coopérer et à partager des données, tout en respectant leurs intérêts.

Question 5 : Avez-vous essayé de présenter les avantages du partage de données et de connaissances aussi bien aux acteurs du secteur public que privé, par exemple au cours de séminaires, de conférences ou à l'aide d'évaluations des résultats positifs ? Avez-vous également étudié la législation nationale en vigueur relative au partage de données et d'informations en lien avec la RRC et l'AAC ?

6 : Trouver l'équilibre entre l'échelle nationale et locale

Une condition sine qua non pour atteindre le bon équilibre entre les synergies et les normes nationales d'une part, et les pratiques ainsi que les savoir-faire locaux d'autre part, consiste à partager les connaissances aussi bien verticalement qu'horizontalement dans les organismes gouvernementaux et d'autogouvernance. Par conséquent, il faut reconsidérer les accords politiques favorisant les structures de gouvernement soit centralisées, soit décentralisées, qui existent sous différentes formes dans l'UE à la lumière de leurs avantages et désavantages potentiels pour l'AAC,

la RRC et l'intervention d'urgence. Il s'agit d'un défi incroyablement complexe. Une solution consiste néanmoins à impliquer le plus tôt possible tous les acteurs pertinents afin de créer des plateformes pérennes, fiables et dignes de confiance réalisant le lien en continu entre les sciences et la sphère politique ainsi qu'entre les sciences et la pratique.

Question 6 : Avez-vous essayé d'assurer l'existence de plateformes, réseaux et/ou manifestations crédibles et pertinentes pour le partage horizontal de connaissances à travers les entités gouvernementales et les secteurs, mais aussi vertical entre les niveaux nationaux, régionaux et municipaux/locaux ?

Étude de cas :

KomPass - Impacts du climat et adaptation en Allemagne

Le centre de compétence « KomPass - Klimafolgen und Anpassung » (Impacts du climat et adaptation) a été créé en Allemagne par l'Agence fédérale de l'environnement en 2006 pour favoriser le développement et la mise en place de la Stratégie allemande d'adaptation. Une des fonctions essentielles du centre est d'assurer le partage et la diffusion de connaissances en lien avec les risques climatiques et les mesures d'adaptation.

KomPass dispose d'un ensemble d'outils liés à la manière d'aborder l'AAC, comme la sensibilisation aux risques et une préparation accrue au travail de RRC afin de faciliter la communication et la collaboration entre les parties prenantes. Ce centre de compétence aide également les autorités et les décideurs au niveau local à mettre au point des stratégies d'adaptation conformes aux besoins spécifiques des communautés locales et des municipalités. Le centre a publié un corpus de règles appelé le « Pilote climatique » (Klimalotse en allemand) que les municipalités et les autorités locales peuvent consulter pour trouver des conseils sur la manière d'affronter le changement climatique. Le Pilote climatique se divise en cinq modules qui reposent tous sur des connaissances fondamentales sur le changement climatique et les vulnérabilités identifiées. Les règles sont élaborées à partir de ces informations générales afin d'aider le développement et la mise en œuvre des actions nécessaires. De plus, des méthodes d'évaluation sont présentées qui assistent les communautés et les autorités à évaluer et à améliorer leurs stratégies et leurs mesures.

Comme l'impact du changement climatique varie entre les régions et les villes pour ce qui est des épisodes extrêmes et des modifications sur le long terme du temps et du climat, les exigences pour ce qui est de l'adaptation et des mesures préparatoires peuvent être différentes. La « Tatenbank », la banque des actions, a été développée au sein de l'initiative KomPass. Son objectif est de collecter différents plans et projets d'adaptation locaux et régionaux et de les mettre à disposition afin d'affronter le changement climatique. Les parties prenantes intéressées peuvent s'inscrire et

télécharger la description de leurs mesures et projets, mais aussi consulter les idées des autres et s'en inspirer. Le concours « Blauer Kompass », la boussole bleue, récompense les meilleurs projets d'adaptation locaux et régionaux. Les institutions scientifiques, les entreprises privées, les fondations ou les organisations à but non lucratif sont invitées à présenter les mesures d'adaptation qu'elles ont mises en œuvre. De cette manière, la compétition encourage les actions pensées et mises en place au niveau local et motive les parties prenantes à agir.

En 2018, un nouveau concept a été développé pour augmenter l'engagement du public : les citoyens ont en effet eu la possibilité de voter pour leur projet d'adaptation au changement climatique préféré. Afin d'encourager le réseautage et la participation d'un large panel de parties prenantes, dont le grand public, KomPass facilite également le partage d'expériences pour intensifier la coopération et pour développer des synergies au cours d'ateliers, de séminaires, de rencontres nationales et entre les parties prenantes, d'enquêtes en ligne et d'événements collaboratifs. Les informations sont diffusées sur différents canaux comme des newsletters, des brochures d'information et des rapports de recherche. Kompass fait également le lien entre les différentes parties prenantes comme les décideurs, les scientifiques et le grand public. Pour résumer, KomPass crée des occasions de collaboration entre les différentes parties prenantes, fournit un accès aux informations et fait prendre conscience des risques afin de répondre aux défis posés par l'AAC d'un point de vue local et national.



Figure 2 : Les missions de KomPass

Chapitre 2

Harmoniser les capacités

Un système de gouvernance du risque de catastrophe très performant nécessite des compétences spécifiques qui ne se limitent pas à des outils ou à de l'équipement. Les personnes détiennent la capacité centrale au sein d'un système de gouvernance et c'est justement leur expertise, leur expérience et leur connaissance du terrain qui sont tout aussi importantes, voire souvent plus, que les moyens physiques et technologiques (par ex. des pompes, des camions de pompier ou la technologie la plus récente). Par conséquent, identifier et garantir l'expertise, l'équipement et les autres formes de compétences nécessaires au sein des institutions publiques est crucial pour mettre en œuvre la gouvernance du risque de catastrophe.

Alors qu'il semble évident que l'équilibre des capacités de gestion de la GRC est incroyablement important, l'analyse que l'équipe ESPREssO a conduite au niveau des questions juridiques, réglementaires et scientifiques en lien avec la RRC et l'AAC a révélé un manque d'équilibre des capacités aux différents niveaux gouvernementaux, aussi bien verticalement qu'horizontalement.¹⁷ On recherche en particulier des fonctionnaires disposant d'une expertise et d'expérience dans les évaluations et la gestion des dangers, des risques et de la vulnérabilité. Ainsi, créer et préserver l'éventail nécessaire d'expertise,

de connaissances et de compétences au sein des employés de tout type et à tous les niveaux des institutions gouvernementales est vital et a besoin en continu d'être prioritaire et de bénéficier d'investissements.

Une recommandation centrale consiste à développer une pensée davantage stratégique et innovante sur la manière de mieux utiliser les compétences existantes. C'est particulièrement important pour ce qui est des responsabilités et des demandes déposées à différents niveaux au sein des systèmes nationaux et locaux de gouvernement. S'assurer de la distribution cohérente des ressources et des mandats de préparation, de réponse et de récupération dans toutes les régions à risque est un objectif essentiel lorsqu'il s'agit d'harmoniser les capacités. Il est bon de souligner que cela ne concerne pas uniquement les institutions publiques du niveau national au niveau local, mais aussi les acteurs privés et la société civile en entier, comme le révèle l'attention que les chercheurs portent depuis récemment sur les capacités des communautés locales.¹⁸

Problèmes clés

Problème 1 : Manque d'employés qualifiés aux différents niveaux du gouvernement

Plusieurs États membres de l'UE disposent de vastes capacités et d'importantes ressources. Cependant, à cause de contraintes budgétaires et d'autres priorités urgentes, les gouvernements locaux n'ont souvent pas

17 ESPREssO. 2017. Overcoming obstacles for disaster prevention : Challenges and best practices from the EU and beyond (Surmonter les obstacles de la prévention des catastrophes : défis et bonnes pratiques dans l'UE et au-delà). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPREssO_D2.2_FINAL.pdf

18 Kuhlicke, C. et A. Steinführer. 2015. Préface : Building social capacities for natural hazards : An emerging field for research and practice in Europe (Préface : créer les capacités sociales contre les risques naturels : un domaine de recherche et de pratique émergent en Europe). *Natural Hazards and Earth System Sciences* 15(10), p. 2359-2367

les employés qualifiés nécessaires pour affronter les risques et mettre en place la résilience. C'est d'autant plus significatif que les gouvernements nationaux délèguent souvent la responsabilité de la mise en œuvre des plans AAC et RRC aux autorités régionales et locales, ce qui est prévu par la loi dans certains pays. Dans ce contexte, il faut prendre en considération (en tant qu'élément de la prévention) si ces autorités disposent des ressources, des connaissances ou des compétences pour gérer l'ensemble des principes, des réglementations et des pratiques leur incombant, ce qui comprend également la capacité à intégrer les efforts nécessaires dans la RRC et l'AAC. Ce dernier point doit être réalisé en tant qu'élément de la prévention et ne doit pas être repoussé au dernier moment lorsqu'un danger s'annonce.

Problème 2 : S'adapter aux nouvelles formes de dangers, risques et vulnérabilités

L'évolution des profils de risques déclenchée par ex. par l'évolution de la société et le changement climatique s'accompagne de nouveaux défis et d'incertitudes pour les personnes gérant les risques. Cette nouvelle donne requiert potentiellement une utilisation encore plus efficace, modulable et souple des ressources. Afin d'affronter ce défi, il est essentiel que les institutions au même niveau de gouvernance (municipal, régional et national) mènent une stratégie cohérente concernant l'utilisation et l'attribution des ressources et des compétences en prenant en compte leur profil actuel et à venir de danger

et de risque. Ce profil est obtenu par exemple à l'aide de projection de modèles climatiques.

Problème 3 : Les catastrophes font fi des structures ou des frontières administratives

Alors que certaines régions et municipalités au sein des États membres ont fortement investi dans l'AAC pour ce qui est des ressources matérielles et humaines, d'autres ont dédié leurs moyens financiers à des priorités différentes. Cependant, les catastrophes et les effets du changement climatique ne respectent pas les frontières administratives, ce qui peut créer des problèmes lorsque des gouvernements nationaux ou locaux doivent organiser des réponses à des situations qui dépassent les juridictions. Il peut s'agir de plans d'adaptation du littoral contre les risques d'onde de tempête pour les portions où se trouvent non seulement plusieurs villes, mais aussi différentes autorités (par ex. zones maritimes et de fret, pêcheries, bases militaires, etc.) qui transcendent les frontières administratives. Cette vérité s'applique aussi bien au sein des frontières nationales qu'entre les pays.

Problème 4 : Manque de continuité

Les systèmes gouvernementaux gérant les catastrophes sont souvent confrontés au même problème. En effet, les investissements et l'intérêt sont importants suite à une catastrophe en particulier ou après l'adoption d'un accord international d'envergure comme le Cadre d'action de Sendai ou l'accord de Paris. Cependant, dès

que l'intérêt baisse, il en est souvent de même des investissements et du soutien politique.¹⁹ Cela pose des problèmes évidents et directs sur les capacités des institutions publiques à affronter les risques. Les institutions publiques doivent assurer continuellement l'approvisionnement et la maîtrise du matériel, des données, des modèles, des équipements et de l'expertise comme éléments de n'importe quelle stratégie de prévention, ce qui inclut des changements dans la composition des équipes. De même, recourir à des consultants externes peut se traduire par une documentation et une expertise disparates, ces deux éléments restant dans ce cas hors de l'institution responsable ce qui peut entraver la continuité. Les capacités doivent également être assurées sur le long terme. Par exemple, la surveillance des vulnérabilités ne peut pas réussir si les experts en la matière n'assurent pas le suivi des évaluations sur plusieurs années, car les vulnérabilités sont dynamiques et évoluent avec le temps.²⁰

Recommandations

1 : Cartographier les capacités existantes

La première étape consiste à savoir quelles sont les capacités techniques et humaines existantes au sein des organisations et des institutions jouant un rôle majeur dans la gestion de la prévention, de la préparation, de la réponse et de la récupération des catastrophes. Les gouvernements au niveau national et

infranational ont en effet besoin de lister les différentes formes d'expertise et de ressources disponibles afin d'obtenir une vision d'ensemble des moyens mis à la disposition des planificateurs des risques, des responsables de la sécurité civile et d'autres acteurs importants, ce qui inclut aussi les demandes qu'ils ont déposées les dernières années auprès des gouvernements. Une attention particulière doit être accordée là où ces acteurs ont indiqué un manque de ressources spécifiques et d'employés qualifiés pour affronter différents risques et réaliser les missions de réduction et de gestion liées. Au cours de la cartographie des compétences, il est recommandé de faire la différence entre deux types différents de capacités : Les capacités matérielles sont les infrastructures physiques qui permettent d'apporter une réponse, les formes structurelles de prévention comme les digues anti-inondation et littorales, la surveillance géologique et météorologique ainsi que les systèmes d'alerte de prévention, mais aussi les capacités de communication, dont les ensembles de données et les modèles liés. Les capacités humaines comprennent une main-d'œuvre qualifiée disposant de l'expertise et des compétences appropriées pour mettre en place les actions de prévention, de préparation, de réponse et de récupération à la GRC. Les gouvernements et les entités publiques doivent concentrer leurs efforts sur la bonne combinaison et le bon équilibre entre les capacités matérielles et humaines. En effet, le Cadre d'action de Sendai appelle spécifiquement à renforcer les capacités scientifiques et techniques au niveau national et local ce qui implique

19 Walker, P., B. Wisner, J. Leaning et L. Minear. 2005. Smoke and mirrors : Deficiencies in disaster funding. (Le miroir aux alouettes : les carences du financement des catastrophes). *British Medical Journal* 330(7485), p. 247-250.

20 Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. 2014. Understanding Risk in an Evolving World : Emerging Best Practices in Natural Disaster Risk Assessment (Comprendre les risques dans un monde en évolution : apparition de bonnes pratiques dans l'évaluation du risque de catastrophe naturelle). Washington, DC : World Bank. Disponible au lien suivant : https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Understanding_Risk-Web_Version-rev_1.8.0.pdf

de combiner les capacités des infrastructures scientifiques et technologiques ainsi que les formes d'expertise humaine.

Question 7 : Avez-vous réalisé une cartographie précise des capacités existantes de prévention des catastrophes, de gestion et de réduction du risque dans votre pays, aussi bien pour ce qui est des capacités techniques/matérielles qu'humaines ? Ou prévoyez-vous de le faire ?

2 : Évaluer et équilibrer les capacités

Même si les financements sont toujours limités et ne peuvent pas satisfaire tous les besoins, identifier les types de capacités nécessaires et superflus est également un pan important pour connaître les capacités présentes dans les systèmes de gestion du risque et de gouvernance au sein d'un pays ou d'une municipalité. De toute évidence, un bon point de départ est d'écouter les personnes clés disposant de connaissances spécialisées dans la réponse aux situations d'urgence et aux catastrophes ainsi que de prendre au sérieux leurs préoccupations et leurs analyses. Équilibrer les capacités au niveau administratif local et régional, ainsi qu'entre les ministères et les secrétariats au niveau gouvernemental apporte des avantages. Les compétences et les niveaux d'expertise au sein des employés doivent être synchronisés à travers tous les niveaux administratifs afin que les fonctionnaires au niveau ministériel soient capables de répercuter des messages aux municipalités. S'assurer que les fonctionnaires municipaux disposent des compétences nécessaires s'applique aussi au partage des connaissances et

à l'échange d'informations au niveau horizontal entre les municipalités, les villes et les villages (voir le chapitre précédent).

Question 8 : Avez-vous déjà réalisé une comparaison des capacités des entités nationales et infranationales afin d'évaluer si elles sont équilibrées, assurant ainsi des efforts harmonisés pour affronter les risques de catastrophe ?

3 : Faire correspondre les capacités aux risques

Les capacités doivent également être évaluées vis-à-vis des dangers, des vulnérabilités et des risques existants. Harmoniser les capacités ici n'est pas une question de déployer les capacités de manière homogène dans tout le pays, mais de faire coïncider ces capacités aux profils de danger, de vulnérabilité et de risque propres à chaque région ou municipalité. Autrement dit, les capacités et les ressources nécessaires doivent reposer sur les profils de risque plutôt que sur les ressources disponibles pour chaque État membre. Il est en effet impossible de prévoir avec précision les besoins de gestion du risque pour chaque région ou municipalité, car les dangers et les risques naturels s'accompagnent toujours d'un haut degré d'incertitude. Les États membres doivent cependant être conscients des schémas asymétriques existant entre les entités gouvernementales infranationales. Ce qui est clair, toutefois, comme l'indique le mécanisme européen de protection civile, c'est que le profil de risque de l'Europe en entier évolue, non seulement à cause du changement climatique, mais aussi à cause de l'évolution des vulnérabilités et des conditions socioéconomiques, des

menaces sur la sécurité comme le terrorisme et les changements démographiques comme les migrations.

Question 9 : Vous êtes-vous assuré que les programmes d'amélioration des capacités nationales et infranationales correspondent aux profils de danger et de risque de la région concernée ainsi qu'aux évaluations actuelles des risques, ce qui comprend les projections des modèles climatiques au niveau régional réalisées par des organismes internationaux comme le GIEC ?

4 : Évaluer et tirer des enseignements

Cartographier les capacités existantes consiste également à évaluer si les mesures présentes suffisent. Tirer des leçons des catastrophes passées est crucial dans ce contexte, comme l'exige le Cadre d'action de Sendai. On peut apprendre en effet beaucoup des catastrophes se produisant dans d'autres régions, même en hors de l'UE, pour ce qui est des capacités nécessaires et de l'identification de goulots d'étranglement potentiels. Il s'agit aussi surtout d'identifier en continu les besoins sur tout le cycle de la GRC et ne pas se cantonner à une phase spécifique (par ex. la récupération ou la prévention). Une partie de l'équation doit consister à toujours mettre à jour les besoins d'harmonisation des capacités et de la redistribution. Les plateformes permettant des comparaisons transsectorielles pour différents types de capacités comme l'expertise en matière d'évaluation des risques ou le nombre de véhicules d'urgence sont ici un instrument vital. Établir des plateformes de gouvernance horizontales et verticales pour instaurer un dialogue continu entre les institutions gouvernementales régionales et locales est une bonne manière d'assurer la

continuité, comme le fait le Greater Manchester Resilience Forum (cf. chapitre 4). Une autre solution consiste à investir dans des programmes d'éducation sur les risques et les vulnérabilités liés aux catastrophes ce qui permettrait de disposer à l'avenir toujours d'une main-d'œuvre qualifiée (cf. chapitre 6).

Question 10 : Avez-vous mis en place des mécanismes assurant l'exécution d'évaluations post-crisis, post-urgences et post-catastrophes (c'est-à-dire tirer des enseignements) ? Ces évaluations impliquent-elles aussi les acteurs pertinents par le biais de mesures participatives en partant de la base afin de s'assurer qu'ils adopteront les recommandations émises ?

5 : Créer des partenariats locaux

Une manière de soulager les gouvernements locaux serait d'encourager l'engagement du secteur privé dans la RRC et l'AAC. Les acteurs privés disposent souvent des capacités financières pour apporter une contribution et, dans certains cas, ils ont déjà joué un rôle de premier rang dans des efforts de RRC et AAC. Les assureurs, par exemple, se penchent de plus en plus sur les dangers naturels à cause du nombre considérable de déclarations de sinistre pouvant en résulter. Toutefois, si l'on arrive à faire coïncider les objectifs et les priorités des acteurs publics et privés, cela peut produire un élément important pour assurer la continuité nécessaire des capacités et des compétences de gestion du risque en Europe. Instaurer des partenariats entre des villes (ou des régions) pour se fournir une assistance mutuelle en cas de situation d'urgence est une approche déjà largement répandue au sein de nombreux pays européens et c'est une

manière concrète d'aborder ce problème. Les plateformes ou les réseaux d'échange entre villes favorisant la coordination et le partage de connaissances peuvent améliorer les capacités et les connaissances techniques dans les régions où elles manquent actuellement et ainsi contribuer à fournir de nouveaux liens horizontaux entre les agglomérations, comme le prouvent des initiatives telles que la Rockefeller Foundation 100 Resilient Cities²¹, C40 Cities²² et la Convention des maires pour le climat et l'énergie²³. Il est cependant important de ne pas oublier que les gouvernements nationaux jouent un rôle clé dans la création de tels partenariats infranationaux et transfrontaliers en sensibilisant et en conseillant les villes et les régions à se lancer dans des coopérations internationales.

Question 11 : Encouragez-vous et soutenez-vous la création de partenariats locaux entre le secteur public et privé ainsi que la participation à des partenariats entre des villes et des municipalités aussi bien dans votre pays qu'à l'international ?

6 : Créer une continuité dans les capacités

Évaluer, cartographier et gérer les capacités existantes et les équilibrer entre les niveaux de gouvernement sont des étapes fondamentales, mais ces actions ne peuvent pas garantir à elles seules que les réglementations et les programmes de RRC et d'AAC aient un impact durable (positif) sur la société. Il est ainsi vital de réduire les écarts identifiés afin d'assurer la continuité des capacités après avoir cartographié et équilibré les capacités. Comme indiqué dans le Cadre d'action de Sendai, un plan est nécessaire pour permettre et définir l'expertise requise et aussi pour assurer que les experts dans un domaine, par ex. les secours d'urgence, comprennent l'approche stratégique générale de la gestion du risque menée par les gouvernements nationaux et infranationaux.²⁴ Créer une continuité consiste par conséquent dans une même mesure en un financement pérenne et en un soutien aux formes adaptées d'expertise technique et humaine

21 100 Resilient Cities – Pioneered by the Rockefeller Foundation (100RC) centre son action pour aider les villes dans le monde entier à devenir plus résilientes face aux défis physiques, sociaux et économiques qui se multiplient au 21^e siècle. Disponible au lien suivant : <https://www.100resilientcities.org/>

22 C40 est un réseau regroupant les mégapoles mondiales s'engageant à affronter le changement climatique. C40 aide les villes à collaborer de manière efficace, à partager des connaissances et à mettre en place des actions pertinentes, mesurables et durables en lien avec la problématique du changement climatique. Disponible au lien suivant : <https://www.c40.org/>

23 La Convention des maires pour le climat et l'énergie a vu le jour à l'initiative de la Commission européenne en 2015. Il s'agit de la fusion entre l'initiative « Mayors Adapt » et la Convention des maires en vue de promouvoir une approche intégrée des actions liées au climat et à l'énergie entre les villes. Disponible au lien suivant : <https://climate-adapt.eea.europa.eu/eu-adaptation-policy/covenant-of-mayors>

24 Nations unies. 2015. Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, p. 19. Disponible au lien suivant : <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>. « De relever le niveau de résilience des systèmes nationaux de soins de santé, notamment en intégrant la gestion des risques de catastrophe dans les soins de santé primaires, secondaires et tertiaires, surtout au niveau local ; en renforçant la capacité des agents de santé de comprendre les risques de catastrophe et en appliquant dans le domaine de la santé des approches axées sur la réduction des risques de catastrophe ; »

sur le long terme, mais aussi en la création de synergies entre différents types de premiers répondants, de personnes gérant les situations d'urgence, d'experts de l'évaluation des risques et des fonctionnaires dans des domaines divers comme la RRC, l'AAC, l'aménagement du territoire et le développement durable.

Question 12 : Avez-vous élaboré des plans assurant la continuité des capacités de gestion du risque dans votre pays/région, aussi bien en apportant les ressources nécessaires sur le long terme qu'en encourageant les synergies entre différents domaines de connaissance et réglementaires ?

Étude de cas :

CADRI – Capacity for Disaster Reduction Initiative

La Capacity for Disaster Reduction Initiative (CADRI) a été lancée en 2007 par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR). L'objectif du CADRI est de permettre aux Nations unies et aux autres membres du système UNISDR d'apporter leur aide aux gouvernements souhaitant mettre en place une politique cohérente de renforcement des capacités nationales pour ce qui est de la RRC et de la préparation. Alors que le CADRI est mis en place uniquement dans les pays en voie de développement, les États membres de l'UE ont aussi beaucoup à apprendre des outils et des recommandations comme l'implication de plusieurs parties prenantes, la sensibilisation accrue et les programmes de formation.

Les objectifs de la mise en place d'une politique sont les suivants :

1. **Assistance technique** apportée aux gouvernements, mais aussi aux autres parties prenantes nationales, afin de développer des politiques nationales pour renforcer les capacités d'une manière coordonnée et cohérente.
2. **Élaboration et diffusion de modules de formation**, d'outils et de méthodologies pour créer des capacités RRC au niveau national, régional et local.

Le programme CADRI a été pensé pour reconnaître les progrès relatifs à chaque partenaire national dans ses efforts pour créer des capacités par le biais d'une approche coordonnée, cohérente et reposant sur des partenariats, ce qui évite les actions redondantes et optimise les ressources. Cette aide repose sur une approche en trois étapes :

Étape 1 : Effectuer une évaluation des capacités RRC via une méthode impliquant plusieurs parties prenantes. Une évaluation des capacités en vue d'identifier les forces et les faiblesses d'un pays pour réduire le risque de catastrophe implique également d'évaluer l'ampleur des capacités nécessaires à cette fin. L'équipe d'évaluation des capacités nationales se compose de représentants du

gouvernement et du personnel du CADRI. La méthodologie utilisée et réalisée par l'équipe des Nations unies repose sur i) des entretiens avec des fonctionnaires du gouvernement, des agences de l'ONU et d'autres acteurs nationaux ; ii) l'analyse des documents stratégiques et des programmes ; et iii) l'étude des informations disponibles sur la RRC dans le pays. Un rapport d'évaluation national résumant les recommandations relatives aux capacités RRC nationales est ensuite élaboré.

Étape 2 : Aider le gouvernement à élaborer un plan d'action national destiné à la création de capacités pour la RRC. Le plan d'action national destiné à la création de capacités pour la RRC indique les actions prioritaires telles qu'identifiées dans le rapport d'évaluation national. Il est illustré dans une matrice qui inclut : les effets et résultats, les activités planifiées, les parties responsables, les ressources requises et les calendriers de mise en œuvre. La mise en place du plan d'action national présente les fonctions et les responsabilités des acteurs principaux avec l'aide des mécanismes régionaux et mondiaux appropriés d'aide. L'élaboration du plan est confiée à la même équipe de l'ONU afin d'assurer la cohérence et à la durabilité du processus.

Étape 3 : Assister la mise en œuvre et le suivi du plan d'action national. Une fois que le plan d'action national a été validé par le gouvernement et les parties prenantes nationales, sa mise en œuvre est appuyée par l'équipe de l'ONU. Le programme CADRI offre un ensemble d'outils, de méthodes et de réseaux d'experts permettant de soutenir les aspects de renforcement des capacités liés à cette mise en œuvre. Cela favorise une plus grande cohérence et améliore la qualité de l'appui au renforcement des capacités assuré par les partenaires lors de l'exécution de leurs programmes de pays. L'appui technique que le programme CADRI fournit inclut l'organisation d'ateliers de formation et de sensibilisation visant à habilitier le gouvernement, l'équipe de l'ONU et les parties prenantes nationales à acquérir une compréhension conceptuelle et opérationnelle de la RRC. Le programme CADRI surveille l'impact des mesures liées au renforcement des capacités mises en œuvre au titre du plan d'action national.



Ioana Creitaru, CADRI 2017



Ioana Creitaru, CADRI 2017

Figures 3+4 : Un exemple de programme coordonné par l'ONU sur la gestion du risque de catastrophe en Namibie : un atelier pour explorer les avantages comparatifs du système de l'ONU d'assistance du gouvernement sur les questions de GRC.

Chapitre 3

Institutionnaliser la coordination

Ce qui ressort souvent des évaluations post-catastrophes, c'est l'échec des acteurs à communiquer entre eux et à se coordonner.²⁵ Par définition, les catastrophes remettent en question l'organisation institutionnelle habituelle et nécessitent de nouvelles manières de coopérer et de se coordonner. Par conséquent, l'organisation parfaite et prévue de la coordination des situations d'urgence est une chimère. Toutefois, des rapports, publications scientifiques et des cadres internationaux ont récemment révélé que la coordination est un aspect si central de la RRC que son amélioration et sa priorisation pourraient aussi contribuer à résoudre d'autres problèmes comme à assurer l'inclusion des parties prenantes (voir chapitre 4) ou à sensibiliser le public aux risques (voir chapitre 6).

Il est important de comprendre que la coordination n'est pas qu'un aspect des phases de préparation, de réponse et de récupération d'une situation d'urgence. Une gouvernance du risque de catastrophe efficace nécessite des efforts de coordination complets et bien planifiés à travers toutes les phases traditionnelles de gestion des catastrophes. Par conséquent, un élément essentiel d'une coordination réussie est de s'efforcer d'harmoniser et d'intégrer les acteurs impliqués dans toutes les phases de la GRC : prévention, préparation, réponse et récupération. Dans ce contexte, les institutions impliquées et toutes relations annexes jouent un rôle crucial.

Pour optimiser les capacités de gestion du risque d'une entité gouvernementale nationale ou infranationale, il est crucial de créer des structures de gouvernance capable de faciliter et d'instaurer une coordination cohérente sur le terrain. Pour y parvenir, il faut souvent apporter des changements structurels intelligents au sein des systèmes gouvernementaux. Il est néanmoins nécessaire de mettre ce système en pratique, de l'essayer et de tester ses limites. De plus, une coordination réussie nécessite que les réglementations et les accords requis soient en place, en particulier pour apporter une réponse aux crises transfrontalières, lorsque la langue de la coordination, la programmation des efforts de la réponse, les accords de demande, etc. sont des questions centrales qui doivent être résolues avant le déclenchement de la crise.

Ce chapitre aborde plusieurs recommandations et étapes pour préparer la coordination en cas de catastrophe et se concentre en particulier sur la manière d'améliorer les performances des institutions gouvernementales. Ces recommandations visent à résoudre plusieurs problèmes généralement inhérents à la coordination : la coordination verticale entre les gouvernements nationaux et infranationaux ; la coordination horizontale entre les gouvernements infranationaux ; la coordination transfrontalière entre les pays ; et pour finir, les problèmes de coordination entre les entités publiques et la société civile, les entreprises privées, les assureurs et les ONG.

²⁵ Pour une discussion générale des évaluations post-catastrophes et des échecs de communication, voir Birkland, T. 2006. *Lessons of disaster, policy change after catastrophic events (American governance and public policy)* (Enseignements à tirer d'une catastrophe, évolution de la législation suite à une catastrophe [gouvernement et législation publique aux USA]). Washington, D.C : Georgetown University Press.

Problèmes clés

Problème 1 : Mandats

Les scientifiques ont remarqué depuis des décennies que les catastrophes, telles qu'inondations ou tremblements de terre, révèlent généralement des problèmes non couverts par les mandats traditionnels²⁶, et que, par conséquent, les personnes touchées sont incertaines sur qui doit agir, payer ou, pire, être responsable. Il s'agit d'un problème récurrent, notamment à cause des nouveaux types de problèmes qui émergent avec les catastrophes à venir. Ainsi, même si clarifier les mandats et instaurer de nouvelles règles peut résoudre certains problèmes, les problèmes en eux-mêmes sont une caractéristique inhérente aux situations de catastrophe.

Problème 2 : Coordonner entre les différents niveaux de gouvernance

Instaurer une coordination et une coopération verticales correctes entre les niveaux de gouvernement national et infranational représente un défi pour les États membres. Toute déconnexion entre le gouvernement central ou national et les niveaux locaux résulte souvent sur des décisions contradictoires et ne correspondant pas nécessairement aux besoins sur place.

Problème 3 : Coordonner les missions à travers la RRC et l'AAC

Établir des procédures et des règles efficaces de coordination entre les organismes gouvernementaux

travaillant sur des problèmes similaires ou liés concernant la RRC et l'AAC, horizontalement et verticalement, est un défi auquel de nombreux États membres de l'UE sont confrontés. Les structures gouvernementales différentes sont largement reconnues comme étant l'un des défis majeurs pour l'intégration de la RRC et l'AAC. Dans de nombreux pays, la RRC et l'AAC sont gérées par différents organismes gouvernementaux fonctionnant séparément.

Problème 4 : Problèmes de coordination entre les États membres de l'UE

Les problèmes de coordination ne sont pas présents uniquement au sein des différents niveaux de systèmes de gouvernance nationaux, mais aussi entre les gouvernements. Les efforts fournis par l'UE pour faciliter la coordination transfrontalière se sont grandement intensifiés au cours des 15 dernières années.²⁷ Cependant, la coordination transfrontalière reste un défi de taille dans de nombreuses régions, ce qui comprend, comme l'ont remarqué les chercheurs, la question de savoir si l'UE doit jouer un rôle de premier plan dans la réponse aux crises et aux catastrophes ou si elle doit se cantonner à un rôle de médiateur dans les réseaux.²⁸

Recommandations

1 : Clarifier les mandats pour la coordination

La première étape pour l'institutionnalisation de la coordination est d'analyser les mécanismes de

26 Voir par exemple Dynes, R. 1970. Organized behavior in disaster (Comportement organisé en cas de catastrophe) (Disaster Research Center series). Lexington, Mass.

27 Boin, A. and M. Rhinard. 2008. Managing Transboundary Crises : What Role for the European Union ? - International Studies Review 10(1), pp. 1-26.

28 Boin, A. et M. Rhinard. 2008. Managing Transboundary Crises : What Role for the European Union ? (Gérer les crises transfrontalières : quel rôle pour l'Union européenne ?) - International Studies Review 10(1), p. 1-26.

coordination existants et de clarifier les mandats. Les gouvernements doivent dans ce cas inventorier et évaluer les problèmes de coordination consécutifs aux catastrophes et aux situations d'urgence. Plus précisément, ces examens doivent viser à identifier des situations spécifiques au cours desquelles les mandats et les rôles n'étaient pas clairs et à déterminer comment avoir davantage de clarté.

Question 13 : Avez-vous identifié des obstacles institutionnels et pris des mesures pour clarifier ou refondre les rôles et les mandats des différentes organisations et entités impliquées dans les activités d'intervention d'urgence et de gestion du risque ?

2 : Reconnaître le besoin d'équilibre et de souplesse

La coordination en cas de catastrophe ne passe pas obligatoirement par un renforcement de la hiérarchie formelle. Il y a une différence entre la coordination formelle et la coordination réelle, cette dernière pouvant inclure des relations informelles ou ponctuelles. Bien que l'une n'exclut pas l'autre, on constate souvent des différences entre les deux.²⁹ Il est par conséquent crucial de reconnaître qu'en temps de crise, les efforts de coordination contournent souvent, voir même remettent en cause, les méthodes formelles de coordination. Afin d'éviter les remises en cause de la coordination qui causent plus de tensions que d'avantages, il est important d'identifier, d'intégrer et de faciliter la coordination effective, plutôt que de se replier uniquement sur l'utilisation des méthodes formelles.

Ainsi, il est essentiel d'équilibrer clarté et souplesse afin de permettre aux acteurs le recours aux solutions de coordination les plus efficaces.

Question 14 : Avez-vous réuni des acteurs de l'intervention d'urgence et de la gestion du risque dans le but d'apporter davantage de souplesse aux mécanismes et structures grâce à l'intégration d'acteurs non gouvernementaux et issus de la société civile ?

3 : Mettre en pratique les rôles et s'y exercer

La coordination ne se concrétise pas sur un organigramme. Elle est comme un muscle qui doit être entraîné afin de se développer et de rester fort. Les exercices et les entraînements sont des occasions pratiques d'explorer les écarts dans la coordination, voire d'identifier de nouvelles situations et des constellations devant être clarifiées. De telles activités passent au banc d'essais les rôles, les missions et les responsabilités, et contribuent en même temps à développer des structures et des cultures de coordination efficaces et perdurables.

S'entraîner aux catastrophes et aux situations d'urgence peut prendre la forme d'un exercice à taille réelle, au niveau national et aussi international. La DG-ECHO, par exemple, fournit un cadre et un financement pour de tels exercices. Cependant, un entraînement peut aussi prendre la forme de simulations, ce qui comprend les jeux sérieux et les ateliers testant différents scénarios et rôles. Par exemple, ESPRESSO a élaboré plusieurs exercices sur table à cette fin qui ont été

²⁹ Scanlon, J., I. Helsloot, et J. Groenendaal. 2014. Putting It All Together : Integrating Ordinary People into Emergency Response (Intégrer tous les moyens : intégrer les citoyens ordinaires dans les interventions d'urgence). *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 31(1), p. 43–63.

utilisés lors des trois think tanks et ateliers organisés en 2017 et 2018 à Berlin, Zurich et Naples. Ces trois exercices, appelés RAMSETE dans le cadre de ce projet (Risk Assessment Model Simulation for Emergency Training Exercise, simulation de modèle d'évaluation des risques pour les exercices d'entraînement aux situations d'urgence) I-III³⁰, ont été conçus pour tester l'intégration de l'AAC et de la RRC (RAMSETE I), la coopération transfrontalière internationale pour ce qui est de la gestion des interventions d'urgence (RAMSETE II) et les interfaces entre la science et la sphère politique pour la RRC (RAMSETE III). Il importe que l'entraînement, que ce soit sous la forme d'exercices ou de simulations, inclue différents groupes de parties prenantes, dont des acteurs de la gestion des situations d'urgence, des planificateurs et des initiateurs techniques en logistique, ainsi que des bénévoles qui affluent pratiquement toujours sur les lieux de la catastrophe. Le Cadre d'action de Sendai appelle aussi explicitement à créer de tels exercices ou simulations.

Question 15 : Vous êtes-vous assuré que les professionnels de l'intervention d'urgence et de la gestion du risque puissent s'entraîner sur des scénarios de crise et les simuler, aussi bien à l'aide de simulations en temps réel, qu'avec des jeux sérieux et d'autres formats adaptés ?

4 : Organiser des forums de coordination

Institutionnaliser la coordination dépend de la création et de la pérennité de réseaux tout en examinant et en

évaluant en continu les expériences de coordination passées. Comme indiqué dans le Cadre d'action de Sendai, les gouvernements doivent contribuer grandement à l'organisation de forums de coordination regroupant les parties prenantes au niveau national, local et international. Par exemple, afin de constituer la base de données nécessaire pour développer des schémas de prise de décision plus efficaces en matière de RRC, de gestion du risque et d'intervention d'urgence, il est nécessaire de mobiliser les réseaux et forums existants ainsi que d'en créer de nouveaux dédiés à l'intégration de la science dans les réglementations de la RRC. C'est particulièrement pertinent pour ce qui est du partage de connaissances et de l'amélioration de la coopération et de la coordination des stratégies ainsi que des programmes de réduction du risque entre les décisionnaires, les conseillers scientifiques et les professionnels de l'intervention d'urgence.

Question 16 : Avez-vous mis en place des forums facilitant la coordination des activités et des missions aussi bien entre les entités responsables de la gestion des situations d'urgence, qu'entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de l'intervention d'urgence, comme les ONG et le grand public ?

5 : Harmoniser et rationaliser les priorités

Rationaliser les priorités, les stratégies, les réglementations, les mandats et la technologie au sein de la RRC et de l'AAC entre les institutions publiques et avec les

30 ESPRESSO. 2018. Report on existing methodologies for scenario development and stakeholders knowledge elicitation (Rapport sur les méthodologies existantes pour le développement de scénarios et la collecte de connaissances auprès des parties prenantes). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPRESSO_D3.2.pdf

organismes non gouvernementaux, aussi bien horizontalement que verticalement, doit figurer parmi les priorités essentielles des États membres. Un point de départ tout indiqué est d'harmoniser les priorités de financement au niveau local et national et d'aider les gouvernements locaux à identifier leurs priorités de financement, à répartir correctement leur budget et à analyser les coûts-avantages d'une manière dynamique (ce qui inclut le suivi des schémas, programmes et actions mis au point).

Question 17 : Avez-vous pris des mesures pour assurer que les entités gouvernementales (nationales et infranationales) ont harmonisé leurs stratégies, utilisent la même terminologie et comprennent les concepts, tels que le risque et la vulnérabilité, par exemple, en créant une terminologie et des méthodes d'évaluation des risques communes applicables pour différents types de danger ?

6 : Créer des partenariats pour la gestion des crises transfrontalières

La coordination de part et d'autre des frontières est cruciale. Même si l'aspect transfrontalier a été sous le feu des projecteurs ces dernières années, entre autres avec l'adoption du Mécanisme européen de protection civile (UCPM), la coordination dans les faits reste difficile. Ce qui est davantage nécessaire, ce sont des formations améliorées et des efforts continus pour intégrer ce mécanisme ainsi que le Centre de coordination de la réaction d'urgence³¹ (ERCC) au sein des systèmes nationaux.

Question 18 : Avez-vous signé des accords avec les gouvernements voisins concernant la gestion des crises transfrontalières, clarifiant entre autres les mandats, et avez-vous réalisé, ou prévoyez-vous de le faire, des exercices d'intervention d'urgence et de réponse aux crises avec des homologues pertinents dans ces pays ?

Étude de cas :

Institutionnaliser la coordination et la coopération transfrontalières en Suisse à Bâle

Bâle-Ville est une ville et un canton du nord de la Suisse couvrant 37 km² et partageant des frontières avec la France et l'Allemagne. Le Rhin traverse la ville qui compte près de 200 000 habitants. Bâle-Ville est très fréquentée la journée aussi bien par des frontaliers que par des touristes. Les statistiques révèlent que près de 100.000 personnes viennent quotidiennement travailler à Bâle-Ville la semaine, ce qui ajoute 50% à sa population résidentielle.

Son système de protection civile est un système intégré de gestion, de protection, de sauvetage et d'aide. Les ressources principales d'intervention sont la police, les pompiers et les premiers secours. Pour les catastrophes ou les situations d'urgence de grande envergure, l'organisation cantonale des crises (Kantonale Krisenorganisation

³¹ Centre de coordination de la réaction d'urgence de l'UE (ERCC). Disponible au lien suivant : https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

KKO) apporte une structure et un réseau conjoint de gestion. Le KKO à Bâle-Ville comprend plus de 140 personnes travaillant dans tous les domaines de l'administration cantonale. Toutefois, seules trois d'entre elles travaillent à plein temps sur la capacité structurelle, éducative et opérationnelle du système KKO. Parmi leurs missions principales, on retrouve l'analyse des risques pour le canton quant aux catastrophes (naturelles) et aux situations d'urgence au sens large.

Bâle-Ville a choisi un système de type milice (unités militaires utilisées uniquement pour les activités d'intervention d'urgence) ce qui est avantageux en période d'urgence réelle, car il rassemble des experts de différents domaines disposant de connaissances actuelles et apportant une aide à leur propre ville. Presque tous les membres du KKO sont employés par l'administration cantonale de Bâle-Ville. Cependant, cette similarité est uniquement de façade : les cultures des sept services cantonaux divergent grandement dans leur conception de la hiérarchie, de la gestion opérationnelle et des responsabilités. Il s'agit d'un défi, mais aussi d'une chance pour une organisation d'essayer d'unifier ses membres et leur expertise. La diversité doit être considérée comme une clé pour obtenir des résultats durables.

Un autre désavantage du système de milice est le temps considérable en dehors des heures de travail de ses membres et qui est requis pour les mesures de préparation et les activités de formation nécessaires. Pour finir, une forte volonté politique, ainsi qu'un consensus profond sur les devoirs de citoyens sont nécessaires pour une telle structure. En Suisse, les gens coopèrent traditionnellement plutôt que de se cantonner à la coordination. La coopération se réfère à un effort collectif volontaire pour atteindre le plus grand bien. La coordination est définie comme étant une action à réaliser dans un but commun, action généralement supervisée par une fonction supérieure. Il est normal en Suisse de déléguer des compétences au niveau le plus bas possible et d'enregistrer une forte implication locale, aussi bien qu'une certaine latitude sur la manière d'atteindre un objectif. Bâle-Ville fait grand cas de créer en premier une structure, puis de s'attaquer à tout problème éventuel en émergent.

Au vu de la situation géographique de Bâle-Ville, les crises prennent rapidement une dimension transfrontalière ou internationale. En cas d'incident, des lignes de communication sont établies de part et d'autre des frontières. On retrouve, par exemple, des formulaires de rapports communs ainsi que des officiers de liaison en place dans les différents quartiers généraux. Les priorités lors d'un incident sont le confinement, la gestion et la résolution du problème. Les structures existantes ont réussi jusqu'à présent à réaliser ces priorités et, par rapport à d'autres régions, la Conférence du Rhin supérieur (CRS) semble être une institution fonctionnant bien, avec des liens étroits dans les trois pays, ce qui encourage la coordination et la coopération transnationales.

Un autre défi, hors celui posé par les différences linguistiques et culturelles, correspond aux différentes approches nationales pour gérer une situation de crise. Par exemple, la CRS et les trois pays ont l'intention de réaliser des exercices

communs dans les trois pays. Le scénario doit cependant être choisi de telle manière que le territoire de chacun des trois pays soit concerné et qu'il ne s'agisse pas uniquement de venir en aide à un voisin en fournissant gratuitement des ressources. De plus, ce scénario doit comporter suffisamment de défis pour que les pays soient obligés de collaborer et de créer des liens en matière de coopération. Pour finir, l'étendue du scénario doit être limitée de telle manière qu'aucun engagement international ou dérogation nationale n'exclue les autorités locales des processus décisionnels et de gestion.

De la même manière que pour le défi infracantonal, c'est dans la préparation et la formation que doit s'établir davantage la coopération pour se transformer en coordination. C'est là que les défis à venir, les situations extraordinaires et les situations d'urgence majeures sont anticipés et préparés. La devise des 3K « In der Krise Köpfe kennen » (connaître les têtes ou les personnes à contacter en situation de crise) ne peut être réalisée que grâce à des actions communes avant l'apparition d'une véritable crise. Dans ce but, différents experts sont encouragés à s'impliquer dans des groupes de travail de la Conférence du Rhin supérieur. Le KKO quant à lui, en particulier le groupe de travail « aid in catastrophes », s'implique davantage avec les sous-groupes « Trinat », « Exercices », « Communications » et « Améliorer la sécurité et prévenir les dangers sur le Rhin ».

Aujourd'hui, la coopération a été établie, mais elle nécessite un travail constant pour rester en place et actuelle. L'engagement personnel des personnes traversant la frontière pour participer aux exercices dans les autres pays et pour découvrir les facettes de la vie quotidienne est essentiel. Il faut également encourager davantage les visites et les conférences régulières dans les communautés et les organisations partenaires de l'autre côté de la frontière. Des défis à plus grande échelle, comme le problème de l'AAC, peuvent ainsi être relevés en intensifiant l'adaptation et la RRC, en utilisant des structures établies comme exemple d'engagement.



Figure 5 : Exercice pratique organisé le 25 avril 2018 à Bâle-Ville.

Chapitre 4

Impliquer les parties prenantes

Aujourd'hui, l'approche traditionnelle « commander et contrôler » n'est plus l'unique manière de gérer les catastrophes, elle est enrichie de nombreuses initiatives ascendantes et de forums impliquant plusieurs parties prenantes. Les appels en faveur de sociétés résilientes et de communautés adaptatives révèlent un désir et un besoin de mobiliser tous les types d'acteurs au sein de la société pour contrôler les risques de catastrophe. Les gouvernements, le secteur privé, les ONG, les organisations et associations locales, les groupes d'intérêt et les citoyens individuels sont tous concernés par la manière dont nous affrontons chaque catastrophe et les effets du changement climatique.

Les appels en faveur de l'inclusion et de l'engagement des parties prenantes sont au cœur des accords et cadres d'action internationaux relatifs à la RRC, dont le Cadre d'action de Sendai. Alors que les gouvernements nationaux continuent de jouer un rôle central, il est devenu de plus en plus complexe de donner la place nécessaire à l'engagement des parties prenantes, de créer des résiliences et de réduire les risques, car cela implique la participation de nombreux acteurs du secteur privé, de la société civile, de la communauté des ONG, mais aussi des individus. Aujourd'hui, il est tout naturel d'inclure, ou du moins mentionner, ces acteurs dans les politiques, les programmes, les plans et

les projets liés à la RRC et à l'AAC. Cependant, plusieurs problèmes sont soulevés encore et toujours dans toute l'Europe, mais aussi dans le monde entier, pour ce qui est du manque d'implication des parties prenantes. Ce défi est aussi complexe au vu de l'implication extrêmement hétérogène des acteurs au cours des quatre phases de la GRC (prévention, préparation, réponse et récupération). Alors que les bonnes intentions ne manquent pas, le fait de créer, d'autoriser et de valoriser la participation, l'engagement et l'implication durables des parties prenantes est remis en cause par plusieurs problèmes listés ci-dessous.

Problèmes clés

Problème 1 : Qui sont les parties prenantes ?

Des efforts importants ont été entrepris ces dernières années pour intensifier l'implication et l'engagement des parties prenantes chez les États membres de l'UE pour ce qui est de la RRC. Cependant, comme le révèlent les études réalisées par l'équipe ESPREsso³², les gouvernements nationaux et les autorités locales ne sont souvent pas conscients des parties prenantes potentielles. Comme la RRC concerne le bien-être de la société dans son intégralité, l'ensemble des institutions, organisations et citoyens sont des parties prenantes potentielles. Toutefois, organiser la RRC de manière efficace ne consiste pas à intégrer tous les types d'acteurs, mais uniquement les plus adaptés. Par conséquent, déterminer une partie prenante, décider qui devrait être inclus et trouver la manière de les intégrer au processus consultatif pose un

32 ESPREsso. 2017. Overcoming obstacles for disaster prevention : Challenges and best practices from the EU and beyond (Surmonter les obstacles de la prévention des catastrophes : défis et bonnes pratiques dans l'UE et au-delà). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPRESO_D2.2_FINAL.pdf

vrai défi, car il se traduit inévitablement par l'exclusion de certains groupes au profit d'autres. Déterminer les parties prenantes à inclure dépend également de nombreux autres facteurs, dont le type de menace naturelle et les différents types de risques qu'il pose à chaque partie prenante. Pour relever ce défi, l'objectif de l'engagement et du mandat des parties prenantes doit être clair dès le début. La même chose s'applique à l'utilisation des résultats de ces processus. Choisir le bon nombre de parties prenantes est également un défi, car un trop grand nombre fournira des résultats inefficaces et flous et un trop petit nombre entravera l'implication d'une grande partie de la société. L'engagement des parties prenantes dans la RRC et l'AAC souffre en outre lorsque les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis. Une définition vague des attentes et des responsabilités des parties prenantes complique l'identification claire de leur rôle (par ex. au cours de quelle phase du cycle GRC) et de leur contribution attendue dans une situation précise.

Problème 2 : Manque de compréhension mutuelle

Même lorsque l'on réussit à impliquer les parties prenantes et à établir des plateformes de coopération, la variété des parties prenantes et de leurs capacités rend parfois difficile de trouver une langue et un socle communs. Comme la RRC et l'AAC impliquent une palette hétérogène d'acteurs, les parties prenantes définissent le concept de la RRC et de l'AAC en fonction de leurs propres connaissances. Cela se traduit par des terminologies multiples, notamment en matière de conception du risque, d'impacts, de vulnérabilité et de résilience. Outre le

manque de compréhension partagée d'une terminologie fondamentale, l'absence d'intérêts harmonisés et de compréhension mutuelle des objectifs, buts et stratégies de la RRC et de l'AAC est aussi évoquée comme un problème lorsque des parties prenantes se impliquent.

Problème 3 : Intérêts divergents

Il est important de tenir compte du fait que les parties prenantes ont des priorités, des intérêts et des calendriers différents de ceux de la RRC. Nombre d'institutions et de groupes jouant un rôle important dans la RRC ont aussi d'autres raisons d'être, par exemple soutenir certains intérêts particuliers ou assurer l'entretien d'un bien public, comme l'urbanisme ou le tourisme. Les conflits nés d'intérêts économiques ou politiques, entre différentes entités publiques ainsi qu'entre des acteurs privés et publics, sont connus comme étant des obstacles majeurs à l'intégration concrète nécessaire pour faciliter des forums réunissant les parties prenantes et la coopération transsectorielle sur le long terme. Les objectifs et les stratégies en matière de risque des acteurs privés ne sont potentiellement pas assez ambitieux par rapport à ceux du secteur public, lorsque les résultats économiques attendus pèsent plus lourd que les préoccupations du grand public. Cependant, selon le contexte, ils peuvent assez être plus ambitieux par rapport à ceux priorités par le secteur public afin de protéger leurs actifs et intérêts économiques. La coordination et l'alignement des divers intérêts entre les différentes parties prenantes, surtout du point de vue économique, sont un domaine nécessitant des approches sortant des sentiers battus.

Problème 4 : Manque d'engagement pérenne

Même si l'intégration et l'engagement des parties prenantes doivent être au cœur de la RRC, ils doivent être réalistes et pertinents. Les gouvernements doivent faire attention à ce que l'engagement des parties prenantes ne devienne pas un exercice de com' servant principalement à s'attirer le soutien du public en faveur des législations. Trop souvent, des projets incluant des parties prenantes génèrent de la notoriété et du soutien dans les phases initiales et de mise en place, mais s'estompent avant de disparaître en même temps que l'engagement politique et l'intérêt initial. Autrement dit, un écueil existe : l'engagement des parties prenantes (en particulier lorsque cet engagement est considéré comme un projet) ne sert pas leur cause, même lorsque les évaluations et les examens annoncent leur succès. Garantir l'engagement des parties prenantes sur le long terme et son efficacité en termes de résultats et de mobilisation est devenu une préoccupation essentielle.

Problème 5 : S'attaquer aux obstacles dans les processus d'intégration des parties prenantes

Les processus d'intégration des parties prenantes font face à de nombreux défis comme : assurer une prise en compte pertinente et représentative des différents points de vue des parties prenantes, transformer des informations qualitatives en options techniques quantitatives pour la RRC, identifier les synergies potentielles et en tirer profit, être conscient des

intérêts divergents des parties prenantes pour trouver un compromis ou utiliser de nouvelles technologies afin d'impliquer efficacement les parties prenantes.³³ Les chercheurs dans les domaines de la RRC et de l'AAC doivent jouer un rôle central ici, mais, à l'instar de nombreux autres domaines et problèmes, le transfert de connaissances des universités et des centres de recherche vers la législation et la pratique a besoin d'être davantage priorisé qu'à l'heure actuelle.

Recommandations

1 : Clarifier les rôles des parties prenantes

Comme les aspirations, les motivations et les intérêts diffèrent largement dans le domaine de la RRC, les gouvernements doivent reconnaître la complexité inhérente à l'intégration et à l'engagement de parties prenantes. Une de leurs priorités doit être de conduire une analyse détaillée de l'identité des parties prenantes (pour les différentes missions/problématiques au sein de la RRC et de l'AAC), de leurs intérêts, de ce qu'ils peuvent offrir et de leurs rôles et responsabilités potentiels. Déterminer le domaine des parties prenantes est souvent un jeu d'enfant, mais clarifier ou préciser leurs rôles et obligations peut s'avérer une tâche bien plus compliquée. Les gouvernements doivent s'efforcer d'adopter une approche plus claire et réaliste de l'inclusion des parties prenantes. Elle doit définir plus clairement les rôles des acteurs et les fixer, mais aussi équilibrer les attentes entre les différentes parties. Une solution formelle en ce sens consiste à intégrer les parties prenantes au sein de cadres de gouvernance et

33 Stringer, L.C., A.J. Dougill, E. Fraser, K. Hubacek, C. Prell et M.S. Reed. 2006. Unpacking "Participation" in the Adaptive Management of Social-ecological Systems a Critical Review (Analyser la « participation » dans la gestion adaptative des systèmes socioécologiques. Un examen critique). *Ecology and Society* 11(2), p. 39.

d'assurer qu'elles sont citées explicitement dans les réglementations. Leur participation et leur inclusion doivent être garanties par une planification stratégique plutôt que sur la base de projets ponctuels. Penser de manière stratégique au rôle des parties prenantes dans tous les aspects du système de la RRC et de l'AAC, ce qui comprend également leur donner un accès à des ressources, sèmera les graines de l'engagement et de la motivation grâce à la reconnaissance.

Question 19 : Avez-vous fait l'effort de déterminer toutes les parties prenantes pertinentes dans les domaines de l'intervention d'urgence, de la RRC et de l'AAC dans votre pays ? Avez-vous vérifié par la même occasion que leurs rôles sont clairs et compréhensibles pour elles ?

2 : Créer des motivations pour stimuler la participation des parties prenantes

Les gouvernements doivent montrer aux parties prenantes la valeur de leur engagement. Une planification sur le long terme de la RRC ne peut avoir lieu qu'en prenant en compte les intérêts des parties prenantes. Le principe directeur doit être d'inclure délibérément les points de vue divergents des parties prenantes pour prendre des décisions liées à la RRC. L'intérêt du public et la notoriété peuvent inciter certains acteurs à s'impliquer, alors que des facteurs économiques directs ou l'accès à des données et des informations peuvent être plus séduisants pour d'autres. Aligner les intérêts entre les parties prenantes est nécessaire. Chacune doit pouvoir tirer clairement profit des efforts des autres et leurs actions doivent être clairement identifiables comme une valeur ajoutée pour les sociétés futures.

Question 20 : Vous êtes-vous assuré d'avoir communiqué aux parties prenantes la valeur et les bénéfices mutuels liés à la participation aux réseaux, plateformes et manifestations ?

3 : Créer des plateformes en ligne

L'incorporation et l'engagement effectifs des parties prenantes nécessitent l'utilisation de processus impliquant plusieurs acteurs et secteurs afin d'instaurer une compréhension et un engagement communs ainsi qu'un consensus. Des portails de connaissances et des plateformes de coordination d'acteurs en ligne peuvent être conçus pour aider à communiquer et à partager des connaissances cohérentes et complémentaires sur la RRC et l'AAC. Ces plateformes doivent également garantir une coordination efficace impliquant plusieurs acteurs, aussi bien horizontalement que verticalement. Elles doivent augmenter la communication à partir de la base, du niveau local au niveau fédéral ou national, et permettre une participation plus importante des parties prenantes locales dans le processus décisionnel.

Question 21 : Avez-vous mis en place des plateformes en ligne permettant une participation efficace et facile ainsi qu'une inclusion des parties prenantes à tous les niveaux de gouvernance pertinents dans votre pays ?

4 : Identifier des médiateurs et expérimenter avec les rôles

Beaucoup de plateformes et de réseaux existent pour la participation et l'inclusion de parties prenantes,

mais ce qui manque souvent ce sont des médiateurs capables de jouer les intermédiaires entre les différents acteurs et secteurs. Identifier et impliquer de tels médiateurs, capables de surmonter les fossés entre les environnements des parties prenantes au sens large et les entités gouvernementales, doit devenir une priorité. De plus, afin de souligner la valeur des parties prenantes impliquées, il peut être utile de jouer avec de nouveaux modèles de gouvernance comme le modèle américain où une ONG dirige d'autres ONG en se concentrant spécialement sur l'apport d'abris, de nourriture et de vêtements aux personnes dans le besoin au cours d'opérations d'urgence.³⁴ Ce type de coordination n'existe pas en Europe à l'heure actuelle. Le système américain est doté de dispositifs de reconnaissance du rôle des collectifs et des associations de bénévoles, comme The National Voluntary Organizations Active in Disaster³⁵. Il pourrait être bon au sein du contexte européen de s'en inspirer et de tirer des enseignements du rôle de tels acteurs. Les ONG manquent de visibilité dans le système de l'UE. Personne au niveau européen n'examine les ressources des mécanismes de réponse utilisés par les ONG. Les représentants des ONG les plus importantes, ou tout du moins considérées comme les plus importantes par la Commission européenne elle-même, peuvent par conséquent jouer un rôle dans les institutions de coordination au niveau européen et national, tout en garantissant leur indépendance.

Question 22 : Avez-vous fait des efforts stratégiques pour identifier, inclure et renforcer le rôle des médiateurs entre les domaines législatifs et les parties prenantes ? Avez-vous également fait des efforts pour inclure des ONG dans les processus décisionnels lorsque cela est pertinent ?

5 : Utiliser les connaissances des parties prenantes locales dans les actions de la RRC

L'engagement et l'inclusion des parties prenantes doivent aussi produire des résultats concrets visant à optimiser et améliorer les efforts de la RRC. Les gouvernements au niveau national et infranational peuvent tirer pleinement parti de la coopération avec des parties prenantes locales dans un grand nombre d'activités essentielles, comme intégrer les connaissances locales des risques et des vulnérabilités au sein de politiques de gestion du risque.³⁶ Les ONG, les groupes d'intérêts et les associations civiles au niveau local comprennent parfaitement la culture locale et ils sont par conséquent des partenaires rêvés pour sensibiliser le grand public aux risques. Des représentants de parties prenantes issus de groupes comme les jeunes, les personnes handicapées ou âgées et les minorités ethniques doivent être intégrés, car ces groupes peuvent avoir besoin d'une attention particulière en matière de risques et de sensibilisation. Les parties prenantes locales peuvent également être utiles pour fournir de meilleures évaluations des risques en utilisant leurs (vastes) connaissances de l'histoire et de la typographie de la zone, chose que

34 Sylves, R. 2008. Public Managers, Volunteer Organizations, and Disasters (Responsables publics, organisations de bénévoles et catastrophes). *Public Manager* 37(4), p. 76-80.

35 Pour plus d'informations Disponible au lien suivant : <https://www.nvoad.org/>.

36 Renn, O. 2015. Stakeholder and Public Involvement in Risk Governance (Parties prenantes et implication du public dans la gouvernance des risques). *International Journal of Disaster Risk Science* 6(1), p. 8-20.

les évaluations scientifiques des risques n'arrivent souvent pas à incorporer même lorsque ces informations sont pertinentes.

Question 23 : Avez-vous fait des efforts pour mobiliser des parties prenantes locales comme ressources pour prendre de meilleures décisions concernant la RRC et l'AAC ? Avez-vous mis en place des mécanismes permettant aux minorités d'être entendues par la sphère politique et les décisionnaires ?

6 : Assurer un engagement pérenne

Afin d'assurer que l'inclusion des parties prenantes ait un impact durable et pérenne sur les pratiques en matière de RRC des pays et des différentes communautés au sein d'un pays, il est nécessaire de ne pas se limiter purement à intégrer les parties prenantes, mais plutôt de gagner l'engagement de tous les acteurs. Il s'agit fondamentalement de créer de nouvelles approches de sensibilisation et de perceptions des risques tout en cherchant à institutionnaliser la RRC dans les relations entre les parties

prenantes. Les interactions entre les acteurs scientifiques et politiques avant une catastrophe sont essentielles pour préserver une stratégie fiable de l'engagement des parties prenantes. Les gouvernements doivent prendre en compte les avantages potentiels de la création de groupes de travail regroupant différentes parties prenantes et de partenariats liés aux risques transcendant les différents niveaux gouvernementaux et sectoriels et utiliser ces instruments pour renforcer les connaissances et les approches élaborées par le passé (et réexaminées en continu à la lumière de l'évolution des circonstances et de l'environnement). La synthèse et l'exploitation des enseignements issus de projets passés impliquant des parties prenantes peuvent également réduire le risque de perdre des connaissances utiles concernant des pratiques et des outils.

Question 24 : Avez-vous fait des efforts pour pérenniser davantage l'inclusion et l'engagement des parties prenantes et de les rendre autoproductifs en assurant la gouvernance et le soutien financier nécessaires ?

Étude de cas :

The Greater Manchester Resilience Forum, Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les Local Resilience Forums (LRF) sont utilisés pour coordonner la réponse aux situations d'urgence au niveau local. L'Angleterre et le Pays de Galles comptent 43 forums réunissant différentes parties prenantes, dont des membres des services d'urgence, mais aussi des organisations publiques, privées et bénévoles. Un bon exemple est le Greater Manchester Resilience Forum (GMRF) dédié à l'une des plus vastes agglomérations du Royaume-Uni. Le GMRF a développé un partenariat fort entre différents acteurs pour gérer les situations d'urgence dans le Grand Manchester.

Les LRF ont été créés à l'origine d'après le Civil Contingencies Act 2004, un décret du Parlement ayant force obligatoire donnant un cadre à l'approche du Royaume-Uni en matière réponse aux catastrophes. Ce décret contraint légalement les répondants de Catégorie 1 à participer au forum, assurant ainsi la coordination parmi les services d'intervention d'urgence. Cependant, il est essentiel de se baser sur un large panel de connaissances, de compétences et d'expertise pour mettre en place des programmes d'urgence aboutis ainsi que d'impliquer un large spectre de parties prenantes. L'engagement d'autres parties prenantes dans le GMRF est une procédure récurrente et depuis sa création en 2004, le GMRF s'est développé et inclut maintenant, entre autres, des agences de spécialistes, des fournisseurs de services publics ainsi que des institutions universitaires, soit plus de 100 partenaires aujourd'hui.

La principale méthode utilisée pour rassembler les parties prenantes autour d'une même table : des réunions trimestrielles auxquelles participent des représentants seniors des organisations partenaires. Ces manifestations offrent aux partenaires une plateforme pour interagir, partager des connaissances et élaborer des programmes impliquant plusieurs agences, allant de la réalisation d'évaluations des risques jusqu'à la récupération après une catastrophe. Afin d'y arriver, il est important d'encourager les parties prenantes à y participer et à poursuivre leur engagement. Les partenaires ont souvent un emploi du temps très chargé, par conséquent il est essentiel que ces réunions valent le temps investi. Élaborer un plan annuel de travail permet de consigner les priorités et les domaines d'activité convenus, d'assurer l'harmonisation des efforts des partenaires et de prendre en compte les priorités partagées par plusieurs agences. Élaborer un calendrier clair, assurer des résultats clairs et garantir l'attractivité des réunions favoriseront une participation plus intense des parties prenantes. De plus, un programme de manifestations, comprenant des ateliers et des exercices d'entraînement, fournit aux partenaires des occasions supplémentaires d'interagir et de forger des relations de travail. Par principe, ces événements permettent aux parties prenantes de mieux comprendre ce que les autres peuvent faire, leurs capacités ainsi que les services qu'ils peuvent fournir, afin de réunir efficacement les ressources adaptées en cas de situation d'urgence.

Dépasseant les exigences du Civil Contingencies Act 2004, le GMRF est membre de la campagne de l'ONU Rendre les villes plus résilientes et du Rockefeller 100 Resilient Cities. Participer à ces initiatives internationales a permis au GMRF de prendre part à des échanges entre villes dans le monde entier et d'apprendre de différents partenaires internationaux, mais aussi d'intensifier les liens avec les parties prenantes du Grand Manchester. Par exemple, la mise en place de l'outil d'auto-évaluation à l'usage des gouvernements locaux fourni par la campagne Rendre les villes plus résilientes a nécessité de communiquer avec de nombreuses parties prenantes venant d'horizons différents, dont certaines n'avaient peut-être pas été impliquées auparavant. Avec sa définition large de la résilience, 100 Resilient Cities a étendu le spectre des parties prenantes prises en compte par le GMRF, enrichissant ainsi les discussions avec de nouvelles expertises. D'une manière générale, ces initiatives internationales ont redonné de la vigueur à la base de parties prenantes du GMRF et l'ont renforcée.

Les importantes chutes de neige en mars 2018 ont montré comment le forum des parties prenantes a renforcé le travail impliquant plusieurs agences. Des véhicules se sont retrouvés coincés la nuit sur l'autoroute M62, un axe clé pour atteindre Manchester. Grâce à des efforts coordonnés, des organisations, dont des sauveteurs en montagne, la police et l'armée, ont collaboré activement avec la Highways Agency et des autorités locales.



Figure 6 : Services d'intervention d'urgence secourant des véhicules bloqués sur la M62 par des chutes de neige importantes (un axe clé pour atteindre Manchester, mars 2018).

Chapitre 5

Tirer profit des investissements

Investir dans la GRC et la RRC aide à réduire la facture de la réponse et de la récupération sur le long terme. Un message essentiel envoyé par des organisations internationales comme les Nations unies³⁷ et la Banque mondiale³⁸ est que les gouvernements doivent reconnaître qu'une solution sensée et rentable d'affronter les catastrophes est de recourir à des investissements financiers destinés non seulement à la prévention, mais aussi à renforcer la résilience, par exemple à l'aide de microfinancements.³⁹ Bien que les rapports coûts-avantages des mesures RRC soient difficiles à déterminer avec une précision extrême⁴⁰, des études ont révélé qu'investir dans la réduction effective des risques peut réduire les pertes économiques consécutives à une catastrophe, mais aussi qu'une réorganisation des stratégies d'investissement peut être bénéfique

pour l'économie d'un pays, d'une région, d'une (grande) ville même avant que la catastrophe ne survienne.⁴¹

Mais les gouvernements et les leaders politiques peuvent reculer devant des actions RRC lorsqu'elles ne leur apportent pas un avantage politique immédiat auprès de leurs électeurs. De même, malgré les bonnes intentions et les améliorations enregistrées ces dernières années, les entreprises et les grands groupes privés continuent, peut-être de manière compréhensible, à se concentrer sur leurs résultats immédiats plutôt que de considérer les investissements dans la RRC comme étant dans l'intérêt de la société en son entier, ainsi que de leur propre activité.

Lorsque l'on se penche sur la question des profits à tirer des investissements, une distinction doit être faite entre les investissements économiques et politiques, qui, bien que différents, sont entremêlés. Les investissements économiques dans la RRC sont à

37 La priorité 3 du Cadre d'action de Sendai indique que « l'investissement public et privé dans la prévention et la réduction des risques de catastrophe au moyen de mesures structurelles et non structurelles revêt une importance essentielle pour ce qui est de renforcer la résilience économique, sociale, sanitaire et culturelle des personnes, des collectivités, des pays et de leurs biens, et de préserver l'environnement. Ces éléments peuvent contribuer à l'innovation, à la croissance et à la création d'emplois. De telles mesures sont économiquement justifiées et capitales pour sauver des vies, prévenir et réduire les pertes matérielles et garantir un relèvement et une réhabilitation efficace. » Nations unies. 2015. Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030, p. 18. Disponible au lien suivant : https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

38 McDermott, T.K.J. 2016. Investing in disaster risk management in an uncertain climate (Investir dans la gestion du risque de catastrophe en des temps incertains) (en anglais). Policy Research working paper ; no. WPS 7631. Washington, D.C. : World Bank Group. Disponible au lien suivant : <http://documents.worldbank.org/curated/en/638091467986362765/Investing-in-disaster-risk-management-in-an-uncertain-climate>.

39 Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes. 2005. Invest to prevent disaster. United National World disaster reduction campaign. (Investir pour prévenir les catastrophes. La campagne de réduction des catastrophes United National World). Disponible au lien suivant : https://www.unisdr.org/files/4029_2005presskitenglish1.pdf

40 Schreve, C.M. et I. Kelman. 2014. Does mitigation save ? Reviewing cost-benefit analyses of disaster risk reduction. (L'atténuation sauve-t-elle ? Évaluation des analyses coûts-avantages de la réduction des risques de catastrophe). International Journal of Disaster Risk Reduction 10(part A), p. 213-235.

41 Hallegatte, S., M. Bangalore and M. Jouanjean. 2016. Higher Losses and Slower Development in the Absence of Disaster Risk Management Investments. Policy Research Working Paper No. 7632. World Bank, Washington, DC. Disponible au lien suivant : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24205>.

comprendre ici comme l'apport des ressources financières nécessaires pour financer des projets concrets spécifiques que ce soit des digues ou des campagnes de sensibilisation du public aux risques. L'investissement politique correspond à la volonté des élus et des gouvernements à réaliser les objectifs, les stratégies et les réglementations nécessaires à la mise en œuvre des actions RRC. Autrement dit, un engagement de la part des politiques et un dossier commercial crédible et solide sont nécessaires avant tout investissement économique. Ainsi, des investissements économiques, des dossiers réalistes et un engagement politique sont peut-être les facteurs essentiels si l'on souhaite qu'un travail en matière de RRC ait un impact sur le long terme et puisse aussi être au cœur de mesures législatives.

Problèmes clés

Problème 1 : Qui devrait payer pour la réduction des risques ?

Le problème essentiel rencontré par la plupart des projets RRC consiste à savoir qui doit payer pour la réduction à long terme des risques lorsque les avantages ne sont pas visibles immédiatement. Malgré tous les efforts des chercheurs en RRC pour fournir des estimations précises (voir ci-dessus), calculer et évaluer les dégâts potentiels évités grâce à des mesures de prévention et de préparation n'est pas chose aisée, car il s'agit de mesurer l'absence de quelque chose. Des défis critiques dans ce domaine incluent aujourd'hui par conséquent la quantification (politique, économique et sociale) des mesures de renforcement de la résilience et de prévention, ainsi que la décision de savoir qui doit les financer et garantir les investissements sur le long terme. Et il est

essentiel d'avoir à l'esprit que les acteurs payant pour les mesures de réduction du risque ne seront éventuellement pas les seuls à profiter de cet investissement. Faire du partage du risque une priorité est une problématique délicate et parfois source de controverse que les décisionnaires préfèrent éviter. Les débats sur le financement correct des pertes et des dégâts entre les gouvernements, les assureurs et les citoyens ont refait surface dans le sillage de presque toutes les catastrophes majeures récentes en Europe, comme les inondations de 2013 en Europe centrale. Les questions qui ont été soulevées suite à cette catastrophe n'ont toujours pas de réponse, mais il est évident qu'il faut changer quelque chose si de tels phénomènes se produisent plus régulièrement à l'avenir. Ce genre de crises révèle qu'aborder les aspects économiques et financiers est un problème sous-jacent lié d'une manière ou d'une autre à toutes les autres préoccupations.

Problème 2 : Engagement politique à court terme

Un problème important auquel sont confrontés les investissements potentiels de la RRC est que l'on construit rarement une carrière politique sur des mesures préventives rentables sur le long terme, car les effets économiques, sociaux ou sanitaires de ces mesures ne sont généralement pas visibles immédiatement (ou n'apportent pas d'avantages pour assurer une réélection). Les personnes au pouvoir cherchent en effet des résultats visibles et tangibles aux dépenses ainsi que de la visibilité pour elles-mêmes. Par conséquent, elles évitent d'engager leur réputation politique dans des mesures de réduction des risques sur le long terme, mais par contre elles distribuent des fonds pour les opérations

de réponse et de récupération après une catastrophe afin de marquer des points au niveau politique en transformant les secours aux sinistrés en une action de relations publiques.

Problème 3 : Définition étroite du financement de la préparation et de la réponse

En lien avec le problème précédent, les financements mis à disposition de la RRC sont dirigés en priorité vers la réponse et la récupération à court terme, avec en comparaison peu de fonds alloués à la prévention, à la préparation et à la récupération sur le long terme (par ex. en reconstruisant mieux). Cette fixation sur les premières phases citées est problématique pour deux raisons principales. Tout d'abord, même si l'on peut potentiellement les considérer comme des actions de réponse, il est difficile d'évaluer les avantages réels des investissements dans les phases de réponse et de récupération à court terme. Alors qu'il est évident que les financements doivent être abondants pour les activités de ces phases du cycle de la GRC, affronter le risque lorsqu'il est présent revient à agir après les faits et tend à traiter les symptômes d'une maladie plutôt que ses causes. De plus, se concentrer sur la situation immédiate peut se traduire par une réponse trop étroite et manquant des occasions d'aborder des options plus larges qui ne s'appliquent pas uniquement à la situation présente, mais aussi aux épisodes attendus à l'avenir (par ex. résultant des changements des risques associés au réchauffement climatique). La perspective de l'AAC est à plus long terme que celle de la RRC, même si ces deux domaines se recoupent énormément. Par conséquent, les investissements

économiques venant aussi bien des acteurs publics que privés doivent avoir un objectif différent lorsqu'il s'agit de dangers associés à l'AAC, mais aussi là où la RRC et l'AAC coïncident (par ex. le lien entre les ondes de tempêtes et la hausse du niveau de la mer). Un point de départ nécessaire à l'intégration de la RRC et de l'AAC consiste en définitive à élargir l'approche encore trop centrée sur la réponse et dans une certaine mesure sur la récupération.

Problème 4 : Les investissements en tant qu'obstacle à l'établissement de la résilience

Un quatrième problème découle des problèmes précédents. Les politiciens au niveau national et local essayent en effet souvent de s'attirer de la notoriété en proposant des solutions toutes faites à leurs électeurs, plutôt que de les impliquer dans la prise de décision et de leur permettre de prendre des actions. Les habitants concernés peuvent réaliser de nombreuses actions de RRC rentables, comme rénover les maisons, sensibiliser aux risques locaux et jouer un rôle dans les alertes préventives des catastrophes. Cependant, si les politiciens dans leur désir de capitaliser sur les efforts de réponse et de récupération se concentrent uniquement sur l'aide post-catastrophe et sur les formes structurelles à grande échelle de mesures de prévention comme des digues, alors les citoyens seront moins enclins à être spontanément des acteurs actifs dans la gestion du risque et à apporter leur pierre à l'édifice de la réduction des risques. La conséquence à terme est que les efforts de la sphère politique d'apaiser les électeurs touchés par une catastrophe ne contribuent pas à renforcer la résilience, mais entretiennent uniquement l'autosatisfaction.

Recommandations

1 : Apporter de la visibilité à la valeur des investissements en RRC

Un aspect central pour tirer davantage des investissements et de l'engagement politique est d'apporter de la visibilité aux avantages et aux résultats tirés des investissements sur le long terme en matière de RRC et d'AAC, lorsqu'ils peuvent être évalués avec un certain niveau de confiance. Les gouvernements, nationaux et locaux, doivent faire passer le message que les investissements en RRC peuvent renforcer la confiance portée en les institutions politiques, sauver des vies, stimuler la participation des citoyens, protéger l'héritage culturel et, ce qui est décisif, réduire les pertes économiques et sociales. Les investissements en RRC contribuent ainsi, lorsqu'ils sont communiqués correctement, à constituer un héritage politique ainsi qu'une résilience et des formes plus efficaces de financement du risque entre les gouvernements, les assureurs et les citoyens. Une recommandation particulière serait de mettre à disposition des autorités locales un service, comme un ensemble d'algorithmes, permettant d'estimer les pertes encourues si jamais les investissements n'avaient pas été réalisés. Ainsi, les investisseurs, aussi bien du public que du privé, et le public en général verraient que les investissements en RRC peuvent s'accompagner d'avantages économiques, mais aussi sociaux considérables. Il est très important que cela concerne dans une même mesure les investissements déjà réalisés et ceux à venir. Les estimations doivent en outre prendre en compte une vaste palette d'effets positifs des investissements en RRC en plus de la limitation des risques matériels et économiques, comme la stabilité politique, les avantages sanitaires, la santé psychologique et la cohésion sociale.

Question 25 : Avez-vous fait des efforts pour évaluer et communiquer les avantages économiques et sociaux à moyen et long terme des mesures et actions de la RRC et de l'AAC aux élus et aux communautés concernées ? Des procédures ou recommandations standardisées les concernant sont-elles également en place ?

2 : Créer un lien entre les politiciens et les communautés concernées

Tirer profit des investissements économiques et de l'engagement politique passe aussi par la création d'alliances entre les personnes touchées par les catastrophes et les décideurs. Les élus doivent éviter de se concentrer sur des projets de prestige générant une reconnaissance politique rapide. Au lieu de cela, les solutions apportées aux risques de catastrophe, qu'elles soient discutées au cours des phases de prévention, de préparation ou de récupération, doivent impliquer les gouvernements nationaux et locaux avec les personnes touchées, tout en harmonisant les priorités de ces acteurs. Un investissement en RRC bien pensé est par définition ou presque intégré aux communautés locales, mais aussi développé et fourni avec elles. Créer des liens entre les personnes concernées et les décideurs stimule la responsabilisation, la confiance en soi et la confiance mutuelle. Ainsi, les investissements économiques et politiques doivent prendre en compte la manière dont le capital financier, social et politique peut renforcer les cultures du risque en favorisant la prise de conscience parmi les populations locales et le sentiment que les actions leur appartiennent. La création d'une mémoire des risques est un objectif essentiel ici. Les anciennes catastrophes doivent

rester présentes dans les esprits, plutôt qu'être oubliées. Les politiciens ont une responsabilité ici. La sensibilisation aux risques doit être renforcée par la création de monuments et de commémorations qui augmentent la résilience aux catastrophes futures, ainsi qu'en intégrant ces problèmes dans les programmes scolaires. Les gouvernements doivent ainsi travailler avec les communautés locales en aidant à créer des stratégies durables de gestion du risque.

Question 26 : Avez-vous pris des initiatives pour établir la communication entre les politiciens et les communautés touchées par une catastrophe d'une manière dépassant les conséquences immédiates de la crise et en se concentrant à la place sur les investissements RRC sur le long terme ?

3 : Innover les structures existantes de financement du risque de catastrophe

Le financement de la GRC doit être une préoccupation centrale des gouvernements au moment d'élaborer leurs stratégies et les réglementations en matière de RRC et d'AAC. Les instruments légaux et les normes éthiques régissant la manière dont les risques sont partagés et transférés varient grandement selon les pays. Cependant, on ressent clairement le besoin de nouvelles formes innovantes et transparentes pour le public de financement de la gestion du risque de catastrophe. Avec l'augmentation des voix demandant une plus grande responsabilité du risque pour les communautés et les citoyens, ainsi que pour les assureurs, les gouvernements devraient jouer la carte de la clarté et de la transparence sur qui est en charge de ces risques et

des responsabilités pour l'action. Il est important de promouvoir le partage des risques et la responsabilité des réponses entre les différentes parties prenantes pour aussi stimuler la coopération et les partenariats en matière de la RRC.

Question 27 : Avez-vous évalué les plans actuels de financement du risque de catastrophe dans votre pays en vue de les innover et avez-vous identifié la manière de rendre le financement du risque plus transparent ?

4 : Créer des partenariats avec le secteur privé pour les investissements RRC

Un aspect central du futur du financement du risque en RRC, comme l'invoque aussi le Cadre d'action de Sendai, est d'avoir un panel plus diversifié d'acteurs pour contribuer à la réduction des risques. Le secteur privé en particulier (entreprises, grands groupes et syndicats professionnels) recèle un énorme potentiel lorsqu'il s'agit de contribuer à de tels investissements. Il est ainsi crucial de montrer aux responsables économiques et politiques les gains économiques grâce au renforcement du tourisme, de l'industrie et du développement local. Les investissements pour rendre les infrastructures publiques comme les routes plus résilientes aux météos extrêmes bénéficient au transport des biens et des services ce qui est dans l'intérêt de la communauté économique nationale et locale, par exemple pour les industries du transport et du tourisme. Le respect des normes de sécurité et l'adoption d'évaluations standardisées du risque et la protection des infrastructures critiques soutiennent la création d'emploi, les investissements fonciers privés et attirent des investissements extérieurs.

Le Mécanisme de financement du capital naturel de l'UE ⁴² est un exemple concret d'une institution dédiée à la communication des avantages et de la viabilité économique de l'AAC au secteur privé. Les gouvernements nationaux doivent impliquer de telles institutions, apprendre d'elles et mettre en place des approches similaires dans leur contexte national. En parallèle, les autorités publiques doivent être conscientes du fait que l'intégration d'investissements en provenance du secteur privé peut servir le patrimoine public auquel le secteur privé appartient aussi. Bien que les risques doivent être partagés et répartis sur de nombreux acteurs, cela ne signifie pas que les acteurs privés soient à même de définir les niveaux acceptés de risque pour les dangers. Ces derniers devraient plutôt reposer sur un mandat démocratique large et un partenariat partagé actif qui prévoit l'engagement des gouvernements, du secteur privé, de la société civile, des communautés et des personnes.

Question 28 : Avez-vous établi des plans ou des cadres permettant une coopération et des investissements communs accrus entre les secteurs privé et public, d'une manière à satisfaire les normes de risque déterminées par les autorités et en respectant les parties prenantes locales et nationales pertinentes ?

5 : Signer des accords politiques à long terme

Les catastrophes et le changement climatique sont des problèmes bien trop graves pour être concernés par

les calendriers politiques et les feuilles de route populistes sur le court terme. Un système politique n'incluant pas les engagements nécessaires pour affronter le changement climatique et la prévention des catastrophes sur le long terme est voué à l'échec. Ainsi, de telles préoccupations doivent transcender les clivages politiques traditionnels entre la gauche et la droite dans le système politique européen (et en dehors de l'Europe). Par conséquent, les partis politiques et les gouvernements doivent accepter le fait que des accords politiques seront imparfaits et qu'un consensus doit être atteint sur les réglementations et la planification à long terme. Forger des alliances politiques larges avec des acteurs et des parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur du système politique doit être un objectif central pour construire des accords politiques solides. Cela implique également de créer des alliances avec des syndicats professionnels, des ONG, des associations de citoyens et des mouvements populaires. Il ne sera en effet possible de garantir les bases nécessaires à des investissements continuels et pérennes requis par la RRC et l'AAC qu'avec des alliances et des accords couvrant un large spectre politique.

Question 29 : Avez-vous fait des efforts pour mettre en place des mécanismes et des réglementations garantissant que le soutien et le financement continus sont en corrélation avec les activités de la RRC et de l'AAC et qui les protègent des calendriers électoraux ?

⁴² Banque européenne d'investissement – Mécanisme de financement du capital naturel. Disponible au lien suivant : <http://www.eib.org/products/blending/ncff/index.htm>

6 : Identifier les recouvrements de la RRC et l'AAC

Les investissements des gouvernements fédéraux et nationaux dans le renforcement des capacités et la sensibilisation au niveau local aideront à apporter des avantages supplémentaires en se concentrant davantage sur l'harmonisation et l'intégration de la RRC et de l'AAC dans les réglementations, les plans et les programmes en lien avec elles. L'identification formelle des recouvrements entre la RRC et l'AAC permet d'attribuer efficacement les ressources et de réduire le risque de conflits et de fournir deux fois les mêmes efforts, réduisant ainsi la pression sur les ressources locales. Là où des plans AAC, par exemple, s'occupent de la prévention

contre les inondations ou la protection du littoral, il y a clairement un besoin d'impliquer les politiques RRC ainsi que des institutions et des officiels dédiés à la préparation, à la sensibilisation aux risques et à la planification de l'intervention d'urgence. Le cas ci-dessous de la ville danoise de Vejle est un exemple instructif sur la manière d'aborder la RRC avec des plans AAC et de renforcement de la résilience par le biais de la participation de plusieurs parties prenantes.

Question 30 : Avez-vous identifié des domaines où des activités RRC et AAC se recoupent ce qui pourrait libérer des fonds et des ressources pouvant être utilisés plus efficacement dans l'un ou l'autre de ces domaines ?

Étude de cas :

Investir dans la résilience à Vejle, au Danemark

Vejle est une ville moyenne danoise située à l'est du Jutland, la principale péninsule du pays. 55.000 habitants environ sont recensés dans la ville elle-même et 113.000 personnes vivent dans l'agglomération. Vejle se trouve au fond d'un fjord s'enfonçant profondément dans les terres et à l'embouchure de plusieurs rivières descendant des collines entourant la ville. La ville est souvent touchée par différents problèmes liés à l'eau : averses abondantes, crues subites, montée de la nappe phréatique et ondes de tempête.

En octobre 2013, Vejle a répondu à un appel à participation pour la campagne Rockefeller Foundation 100 Resilient Cities. Contre toute attente, son dossier a été accepté rapidement. La justification : la taille modeste de Vejle et les limites claires de la ville peuvent en faire un modèle expérimental viable pour servir de source d'inspiration à de plus grandes agglomérations.

Le financement a toujours été le frein principal à la réalisation de plans et de projets en lien avec le changement climatique, même avant que ces activités ne soient classées AAC. Quelques années auparavant, une loi au Danemark a été modifiée permettant aux municipalités de réaffecter des financements et des budgets alloués aux réseaux d'égout à la gestion des eaux de surface ce qui est plus en phase avec la feuille de route de l'AAC tout en créant de la valeur ajoutée.

La refonte de l'organisation du travail de la mairie suite à l'intégration à la 100 Resilient Cities Campaign a révélé que le secteur privé devait jouer un rôle central. Énormément de ressources et de fonds proviennent du secteur privé, en particulier de LEGO, qui est impliqué dans la création de coopérations public-privé. Ainsi, la culture en place correspondait bien à la campagne Resilient Cities. En impliquant la société civile et les citoyens, Vejle, à l'instar de toutes les municipalités danoises, essaye de créer des activités de sensibilisation et d'engagement à l'aide des médias locaux et de consultations des citoyens, ainsi que de groupes populaires de soutien désirant être impliqués. La mairie met ainsi surtout en avant les zones facilement inondables de la ville où les associations de propriétaires ont joué un rôle central dans les activités de coopération de la ville. La politique de résilience de Vejle se concentre entre autres sur la construction de structures et de mécanismes pouvant activer, impliquer et engager des citoyens normaux. Il va de soi que les habitants sont le plus préoccupés par les inondations pouvant toucher leur quartier. La municipalité a essayé d'impliquer les citoyens, par exemple, en leur fournissant des sacs de sable et des boudins anti-inondations et en les informant sur les réseaux sociaux.

Ce n'était pas la première fois que Vejle a travaillé avec différents domaines de son système municipal. Il s'agit d'un principe organisationnel qui fonctionne aussi avec les acteurs privés, mais il s'agissait ici d'un modèle et d'un concept d'un type entièrement nouveau que la campagne a permis de réaliser. Un des défis les plus importants ici consiste à gagner le soutien de politiciens et leur implication dans cette feuille de route de la résilience. Un des problèmes récurrents de l'élaboration de politiques durables est que les politiciens souhaitent voir des résultats au cours de leurs mandats ce qui leur apporte de la notoriété et des soutiens politiques. Les projets AAC sont souvent à long terme ce qui est souvent source de conflit entre les urbanistes municipaux et les politiciens. Les politiciens ont tendance à penser que la mise en place d'un projet signifie que la feuille de route est remplie. Le rôle des fonctionnaires à Vejle consiste par conséquent à convaincre les politiciens qu'il est nécessaire de poursuivre la réalisation des projets et des plans requis. Les fonctionnaires de Vejle essaient d'attirer l'attention sur leur ville en organisant des séminaires et d'autres activités accueillant des partenaires internationaux intéressés par Vejle. Cela a permis de faire connaître la ville et d'assurer l'intérêt des politiciens locaux. Les activités de PR et de valorisation des projets de résilience de Vejle ont également joué un rôle central. Cependant, les lignes de conflit et de désaccord politiques en terme d'urbanisme rural et urbain et entre la gauche et la droite continuent bien entendu d'influencer la forme de réalisation des stratégies d'AAC et de résilience.

Malgré cela, en faisant abstraction des conflits politiques qui seront toujours présents au niveau local (où à n'importe quel niveau) comme à Vejle, tous les élus s'accordent sur le fait que Vejle ne doit pas avoir les pieds dans l'eau. Les fonctionnaires travaillant dans l'administration municipale ont leur devise : « keep Vejle dry », garder Vejle à sec. Toutefois, les implications pratiques sont bien plus complexes que ce que les politiciens pensent. Avec la hausse du niveau de la mer et la multiplication des épisodes pluvieux intenses, l'interaction entre les différents types de dangers liés à l'eau

nécessite davantage de solutions innovantes et intelligentes, plutôt que de se reposer uniquement sur la protection structurelle sous forme de digues et de murs. Cela requiert des investissements financiers de la part des systèmes publics et privés, ainsi que l'engagement de la classe politique locale, en particulier le conseil municipal. Ainsi, les différentes fractions politiques doivent se mettre rapidement d'accord sur le fait qu'elles doivent trouver un consensus sur le long terme afin de rendre Vejle résiliente. Ce consensus doit transcender les mandats.



Figure 7 : Réunion de lancement de la stratégie de résilience de Vejle en mars 2016, la première de son genre en Europe.

Chapitre 6

Développer la communication

Nous vivons depuis quelque temps dans ce que le sociologue Manuel Castells appelle la « société de l'information ». Cela signifie que le monde dépend davantage sur l'échange et l'utilisation des informations. Ce passage de la société industrielle à celle de l'information s'accompagne d'énormes conséquences politiques, économiques et culturelles. Du point de vue politique et économique, nous parlons à présent de la société du savoir qui remplace l'époque industrielle. Le savoir est maintenant le moteur principal de la croissance et de la prospérité et a supplanté la charrue ou la machine à vapeur.

Cela a à son tour des implications importantes sur la manière d'aborder les catastrophes, sur l'incapacité à les affronter, ainsi que sur la manière dont nous pouvons être plus compétents pour nous y préparer. En fait, alors que la problématique de créer et de fournir des informations pour affronter les risques semble presque banal, aucune des autres recommandations de ces recommandations ne peut être productive, si elle n'est pas intégrée dans des pratiques et des structures d'une communication efficace. Cela dit, cela ne se limite pas uniquement au problème récurrent signalé en Europe et au-delà : que les populations dans leur ensemble ne disposent pas d'une conscience actuelle des risques de danger et de leur réponse. Il est par conséquent essentiel de développer des formes

de communication plus complètes et efficaces entre les experts, les institutions gouvernementales et le public.

S'adapter à un monde où les réseaux sociaux et les technologies numériques jouent un rôle intégrant dans la vie de millions de citoyens européens est un aspect important de ce problème. Dans certains pays, la plupart des jeunes s'informent sur des réseaux sociaux comme Twitter, Instagram et Facebook. Ces plateformes peuvent jouer un rôle crucial en cas de situation d'urgence en particulier. Les agences d'intervention d'urgence peuvent analyser ces sources qui peuvent aussi les aider à apporter une réponse rapide en cas de catastrophe.⁴³ Il semble ainsi y avoir une demande pour une communication d'urgence sur les réseaux sociaux, même si les recommandations juridiques ou opérationnelles officielles sont rares concernant leur utilisation. Des recommandations, comme celles apportées par le projet de recherche européen EMERGENT, sont un exemple pour faire avancer cette feuille de route.

Amener des plateformes gérées par un gouvernement à transmettre des messages efficaces au public sur les risques dans un tel environnement présente des défis, mais aussi des opportunités. D'une part, ces messages peuvent atteindre les bonnes personnes dans la zone sinistrée, d'autre part, cela ne garantit toutefois par la réaction de ces personnes face à cette information. Les mégadonnées ont le potentiel de révolutionner les mécanismes de réponse, mais elles peuvent aussi amener à une surinformation et à des redondances dans la communication.

43 Crowe, A. 2012. Disasters 2.0 : The application of social media systems for modern emergency management (Catastrophes 2.0 : utiliser les médias sociaux dans la gestion moderne des situations d'urgence). Boca Raton, FL : CRC Press. ; Meier, P. 2015. Digital Humanitarians : How Big Data is Changing the Face of Humanitarian Response (Travailleurs humanitaires numériques : comment les mégadonnées sont en train de révolutionner la réponse humanitaire). Boca Raton, FL : CRC Press.

Les médias sociaux et la révolution des mégadonnées amènent l'âge de l'information dans de nouvelles directions qui sont à l'heure actuelle partiellement imprévisibles. On ne sait toujours pas avec précision ce que cela va signifier pour le monde de la GRC. Certaines indications et tendances montrent cependant où ces nouvelles informations et communications peuvent aider et potentiellement révolutionner la prévention des catastrophes, la préparation, la réponse et la récupération.

Problèmes clés

Problème 1 : Le public reste peu sensibilisé aux risques

Le manque ou le peu de sensibilisation du public aux risques dans de nombreuses régions d'Europe révèle un problème dans les efforts efficaces de communication et d'avertissement des risques. Même dans les zones où les risques de tremblement de terre, de tempête et d'inondation sont bien connus et récurrents, les personnes ne savent pas suffisamment comment prendre des actions efficaces⁴⁴ (préparation et réponse). Cela concerne également le besoin de fournir aux personnes les compétences nécessaires pour inciter l'auto-assistance parmi les communautés locales et les individus ce qui renforce les processus de résilience à partir de la base. De plus, un lien direct entre une meilleure sensibilisation et une préparation aux risques n'est pas garanti. Il est également nécessaire d'avoir une meilleure compréhension des conséquences des campagnes passées de sensibilisation.

Problème 2 : Les institutions publiques cruciales manquent d'expertise dans les médias

Les institutions publiques semblent manquer d'employés qualifiés dans les médias, tout comme pour les experts en évaluation des risques et de la vulnérabilité. Le paysage médiatique se complexifie et les flux d'information n'ont jamais été aussi rapides en temps de crise et d'urgence, en provenance de différents types de sources. Par conséquent, les entités publiques appropriées ont besoin d'être capables d'élaborer et de coordonner des stratégies de communication efficaces. De tels efforts permettent de diffuser les alertes, les conseils fondamentaux et les consignes de réponse en cas de situation de crise ainsi que de communiquer les évaluations de risque et de vulnérabilité en continu dans l'absence d'une situation d'urgence imminente.

Problème 3 : Priorités du secteur des médias

Même si les groupes traditionnels de médias de masse sont généralement efficaces pour fournir rapidement des informations aux autorités et au public au cours de situations de crise, les récentes catastrophes au sein de l'UE et au-delà ont révélé des attentes accrues envers ces acteurs. Comme les grands groupes médiatiques cherchent à faire du chiffre avec de gros titres attirant de nouveaux abonnés et des clients publicitaires, la communication de crise de la part de ces acteurs ne s'harmonise pas toujours avec les désirs des fonctionnaires et des personnes gérant les situations d'urgence.

⁴⁴ Wachinger, G., O. Renn, C. Begg et C. Kuhlicke. 2013. The Risk Perception Paradox – Implications for Governance and Communication of Natural Hazards (Le paradoxe de la perception du risque – Implications de la gouvernance et de la communication sur les dangers naturels). Risk Analysis 33(6), pp. 1049-1065.

Il faut par conséquent trouver un équilibre entre la liberté nécessaire de la presse et une meilleure harmonisation des priorités de la communication de crise pour ce qui est de ces canaux traditionnels au rôle toujours très important.

Problème 4 : Les tendances vers les médias sociaux et les mégadonnées

Alors que les problèmes liés aux médias traditionnels sont bien connus depuis longtemps, les défis liés à la montée en puissance des médias sociaux et des mégadonnées commencent uniquement à faire surface. La population utilise davantage les médias sociaux pour s'informer et ces plateformes deviennent de plus en plus non seulement des points de convergence, mais aussi de contention.⁴⁵ En parallèle, le recours aux mégadonnées au cours des catastrophes et des situations d'urgence s'intensifie rapidement : depuis le décompte des disparus, en passant par l'estimation des dégâts, la prévision du comportement du public au cours de l'urgence et la collecte de données à l'aide des smartphones. Les plateformes et les analyses des médias sociaux ont le potentiel d'apporter des avantages considérables, mais comme les chercheurs l'ont indiqué, les structures traditionnelles d'intervention d'urgence et de préparation ont du mal à coopérer avec des contributeurs bénévoles du numérique et vice-versa.⁴⁶ Cependant, on assiste à l'émerger de défis et d'avantages liés à cette évolution, mais il faut leur apporter une réponse proactive.

Recommandations

1 : Créer des plateformes multimédias de sensibilisation aux risques

La communication des risques doit s'articuler autour des différents canaux et plateformes de communication adaptés et refléter la diversité des habitudes et de consommation des médias du public. Les jeunes, par exemple, ont tendance à utiliser des plateformes alternatives récentes ou des médias sociaux moins traditionnels (comme Facebook). Les entités gouvernementales se penchant sur la communication des risques doivent ainsi consulter ou employer des experts des médias. Ces derniers sont en mesure de fournir des informations critiques sur les tendances récentes et actuelles entre les médias et la démographie.

Question 31 : Avez-vous créé des plateformes multimédias destinées à la sensibilisation aux risques et à la diffusion précoce d'alertes ? Avez-vous amélioré votre communication alternative et l'usage des plateformes de médias sociaux ?

2 : Coopérer avec des partenaires du monde des médias

Les entités gouvernementales ont besoin d'atteindre des parties prenantes dans les médias et de travailler avec elles. Il peut s'agir des canaux traditionnels de médias de masse comme les journaux, la télévision et la radio, ainsi que des mécanismes de communication au sein de communautés, mais aussi des plateformes de média

45 Alexander, D. 2014. Social Media in Disaster Risk Reduction and Crisis Management (Les médias sociaux dans la réduction des risques de catastrophe et la gestion des crises). *Science Engineering Ethics* 20, p. 717-733.

46 Hughes, A. L. et A.H. Tapia. 2015. Social Media in Crisis : When Professional Responders Meet Digital Volunteers (Les médias sociaux en période de crise : rencontre entre les professionnels de la réponse et les contributeurs bénévoles du numérique). *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 12(3), p. 679-706.

social comme Twitter et Facebook. Les gouvernements devraient encourager une meilleure coopération entre les messages et les services apportés par ces parties prenantes, par exemple le « Safety Check » de Facebook.

Question 32 : Avez-vous fait des efforts pour conclure des accords avec de grands groupes médiatiques traditionnels et nouveaux concernant la communication d'urgence et de sensibilisation ? Ces efforts communs doivent faire de la diffusion auprès du public une priorité essentielle.

3 : Renforcer et améliorer les plateformes d'alerte de prévention

L'avènement des smartphones et des médias sociaux permet potentiellement de mieux faire le point sur les alertes et les crises. De nombreux gouvernements et des personnes géant les situations d'urgence utilisent efficacement dès à présent ces nouvelles plateformes et technologies. Cela dit cependant, cette possibilité s'accompagne aussi du risque de voir ces alertes dédoublées et/ou mal interprétées si elles sont diffusées sur les réseaux sociaux. En même temps, il faut toujours mettre en place des formes plus efficaces d'émission d'alertes auprès du public et les gouvernements devraient investir dans la rationalisation des systèmes d'alerte dans les régions et les municipalités. L'amélioration des systèmes publics d'alerte sur les applications et les plateformes dans tous les pays d'UE devrait être un objectif précis pour les États membres de l'UE et leurs agences de gestions des situations d'urgence. C'est en effet une conséquence de la libre-circulation ininterrompue des personnes, des activités commerciales et des biens au sein de l'UE.

Question 33 : Avez-vous identifié des moyens d'améliorer les systèmes d'alerte de prévention et de communication ainsi que de réduire les redondances, mais aussi de coopérer avec vos pays voisins et les entités de l'UE ?

4 : Innover les campagnes de sensibilisation au risque de catastrophe

Les campagnes de sensibilisation au risque de catastrophe ne devraient pas être conçues uniquement pour envoyer des messages à l'attention du public en s'attendant à ce qu'il soit automatiquement mieux informé. Des études ont montré que les expériences passées (par ex. les souvenirs) sont l'un des facteurs les plus forts pour transformer la perception du risque en une préparation au risque. Sensibiliser le public, en particulier dans les zones à risque, devrait chercher à stimuler la culture du souvenir des catastrophes grâce à des activités de sensibilisation, de diffusion et de participation avec le public. Il est important de comprendre que tout le monde ne se souvient pas de la même manière et que la capacité à oublier les événements et les actions prises par le passé est aussi forte. Impliquer des experts de la mémoire et de la psychologie du comportement peut s'avérer utile pour élaborer des plans visant à stimuler la culture du souvenir des risques (et de la réponse), ce qui a son tour peut aider à renforcer la résilience locale.

Question 34 : Avez-vous fait de la stimulation de la mémoire des risques (et de la réponse) une priorité dans vos campagnes et stratégies de sensibilisation aux risques afin de soutenir la préparation ?

5 : Faire figurer la gestion du risque de catastrophe dans les programmes scolaires

Un des domaines identifiés comme porteur dans la prévention des catastrophes et la préparation consiste promouvoir davantage de possibilités pour enseigner la RRC et l'AAC dans les systèmes éducatifs publics. Alors que dans de nombreux pays développés confrontés régulièrement à des risques de catastrophe, des conférences et des journées thématiques sur les catastrophes et le changement climatique sont monnaie courante, cette offre doit être davantage répandue en Europe. Aborder davantage ces problématiques

avec les élèves dès leur plus jeune âge peut graver en eux la sensibilisation aux risques et leurs réponses. Et cela peut être couplé au besoin d'éduquer plus de jeunes, en particulier en leur apportant des compétences dans l'évaluation des risques et des réponses ainsi que d'autres qualifications pertinentes lorsqu'ils sont plus âgés.

Question 35 : Avez-vous fait des efforts pour intégrer les catastrophes, les risques, la vulnérabilité et les réponses efficaces (prévention, préparation, réponse et récupération) au programme des différents niveaux de votre système éducatif ?

Étude de cas :

Optimiser les alertes de crue en Allemagne entre 2002 et 2013

Les inondations sont l'un des risques naturels les plus présents en Allemagne. Entre 1990 et 2018, elles ont été responsables de près de 49 % des pertes économiques et de 17 % des décès (à l'exception de la canicule de 2003) imputables à des catastrophes naturelles en Allemagne. Deux inondations en particulier ont pesé dans la balance : celles de 2002 et 2013 responsables de la mort en Allemagne de 21 et 14 personnes ainsi que de 11,6 et 8 milliards d'euros de dégâts. La crue de 2002 a motivé des initiatives qui ont contribué à améliorer la réduction et la gestion des risques d'inondation à différents niveaux ce qui a permis de réduire les pertes en 2013. Certaines de ces améliorations ont touché le partage des connaissances ce qui a contribué à ces meilleurs résultats. Nous en présentons quelques-unes ici.

Le premier point implique le problème des alertes en cas d'inondation. Les services météorologiques allemands (DWD) ont procédé à une mise à jour en profondeur de leurs différents modèles numériques de prévision, ainsi que de la forme de leurs niveaux d'alerte et de leur diffusion. Ils fournissent à présent quatre niveaux d'alerte, dont un pour les épisodes météorologiques extrêmes, tous relayés par différents médias, dont Internet et les médias sociaux. En général, les alertes sont diffusées en trois étapes avec une précision et un niveau de certitude croissants : alerte précoce – 48 à 120 heures, alerte avancée – 12 à 48 heures, alerte météorologique et de tempête – jusqu'à 12 heures avant l'épisode, ainsi qu'au niveau des cantons ruraux. De plus, des données prévisionnelles, indiquant aussi les incertitudes des simulations, sont maintenant fournies aux cantons et aux centres régionaux d'alerte anti-inondation

comme résultat des modèles de précipitations et d'écoulement des eaux. Ainsi, les prévisions et les alertes anti-inondations sont améliorées, ce qui est de la responsabilité des Länder (régions). Le déclenchement d'alertes anti-inondation a connu une vaste réorganisation dans de nombreux Länder suite aux inondations de 2002. La Saxe par exemple, l'un des Länder les plus sévèrement touchés en 2002, a regroupé ses quatre centres régionaux de surveillance des crues en un seul, ce qui a énormément amélioré l'efficacité de la compilation des données et du déclenchement d'alertes grâce à une source unique. De plus, une plateforme d'information nationale indiquant les niveaux d'alerte de crues dans toute l'Allemagne et dans les pays environnants a été créée (www.hochwasserzentralen.de) ce qui permet aux autorités ainsi qu'au grand public d'évaluer la situation des inondations de part et d'autre des frontières (régionales) ce qui était impossible en 2002.

Une autre conséquence des crues de 2002 concerne la communication alors discontinuée des informations sur les risques. Une série de campagnes d'information et de forums publics ont par la suite diffusé des informations sur les zones inondables (avec des cartes des dangers) et présenté des stratégies de préparation et de réponse pour affronter le risque d'inondation. Il s'agit cependant d'un processus continu, car, par exemple, les cartes ne s'adressaient pas obligatoirement aux besoins du grand public et ne répondaient pas correctement aux stratégies de lutte suggérées.

Toutefois, lorsque l'on compare la proportion de foyers et d'entreprises touchées qui n'ont reçu aucune alerte en 2013 par rapport à 2002, on constate une très nette amélioration avec seulement 5 % des foyers touchés et 3 % des entreprises en 2013 n'ayant pas reçu aucune alerte, par rapport à 27 % et 45 % au cours de la crue de 2002. De la même manière, la proportion d'entreprises ayant en place des plans d'urgence anti-inondation est passée de 10 % en 2002 à 34 % en 2013. Ces améliorations portent leurs fruits lorsque l'on regarde la proportion de foyers privés sachant se protéger : 46 % en 2013, par rapport à 14 % seulement en 2002. Une telle augmentation est une conséquence des inondations relativement récentes (recours à la mémoire en tant que forme de transfert des connaissances, par exemple certaines localités ont marqué la hauteur de crues récentes et historiques), ainsi que des campagnes d'information et des forums publics.

En 2013, la meilleure pénétration d'Internet et des médias sociaux en général a également vu la diffusion rapide de connaissances sur la situation dans différentes régions. Cela a permis de mieux mobiliser les bénévoles qui ont agi de manière indépendante ou en parallèle avec les organisations de réponse, elles-mêmes mieux préparées en 2013 par rapport à 2002 grâce à une meilleure communication et coordination.

Résumé

Recommandations et questions pour la liste de contrôle

Chapitre	Recommandations	Questions pour la liste de contrôle
Partager les connaissances	Cartographier le domaine des acteurs pertinents	Question 1 : Savez-vous qui devrait fournir, mais aussi recevoir, des connaissances et des informations sur la RRC et l'AAC, et si cette tâche a été déléguée à une ou plusieurs organisations, institutions ou entités compétentes ?
	Créer des liens entre la communauté scientifique et les institutions politiques	Question 2 : Avez-vous mis en place des stratégies ou des plans pour employer ou permettre à des personnes de jouer un rôle d'intermédiaire entre la communauté scientifique et la sphère politique pour ce qui est de la RRC et de l'AAC ? Avez-vous également identifié des institutions et des équipes scientifiques pouvant apporter des connaissances précieuses à votre organisation ?
	Créer différents réseaux de partage de connaissances	Question 3 : Savez-vous si votre plateforme nationale poursuit des activités de partage d'informations et de connaissances sur la RRC ? Avez-vous identifié si des réseaux existants ou en préparation dédiés au partage de connaissances sur la RRC et sur l'AAC impliquent des acteurs de la classe politique et des secteurs organisationnels ?
	Créer des cadres et des plateformes	Question 4 : Avez-vous ou prévoyez-vous de mettre en place des plateformes (comme des portails en ligne) et/ou des forums en direct, et des cadres (comme des recommandations) concernant le partage de connaissances qui peuvent aider des réseaux à fonctionner plus efficacement ?
	Créer des occasions de partager	Question 5 : Avez-vous essayé de présenter les avantages du partage de données et de connaissances aussi bien aux acteurs du secteur public que privé, par exemple au cours de séminaires, de conférences ou à l'aide d'évaluations des résultats positifs ? Avez-vous également étudié la législation nationale en vigueur relative au partage de données et d'informations en lien avec la RRC et l'AAC ?
	Trouver l'équilibre entre l'échelle nationale et locale	Question 6 : Avez-vous essayé d'assurer l'existence de plateformes, réseaux et/ou manifestations crédibles et pertinentes pour le partage horizontal de connaissances à travers les entités gouvernementales et les secteurs, mais aussi vertical entre les niveaux nationaux, régionaux et municipaux/locaux ?

Chapitre	Recommandations	Questions pour la liste de contrôle
Harmoniser les capacités	Cartographier les capacités existantes	Question 7 : Avez-vous réalisé une cartographie précise des capacités existantes de prévention des catastrophes, de gestion et de réduction du risque dans votre pays, aussi bien pour ce qui est des capacités techniques/ matérielles qu'humaines ? Ou prévoyez-vous de le faire ?
	Évaluer et équilibrer les capacités	Question 8 : Avez-vous déjà réalisé une comparaison des capacités des entités nationales et infranationales afin d'évaluer si elles sont équilibrées, assurant ainsi des efforts harmonisés pour affronter les risques de catastrophe ?
	Faire correspondre les capacités aux risques	Question 9 : Vous êtes-vous assuré que les programmes d'amélioration des capacités nationales et infranationales correspondent aux profils de danger et de risque de la région concernée ainsi qu'aux évaluations actuelles des risques, ce qui comprend les projections des modèles climatiques au niveau régional réalisées par des organismes internationaux comme le GIEC ?
	Évaluer et tirer des enseignements	Question 10 : Avez-vous mis en place des mécanismes assurant l'exécution d'évaluations post-crisis, post-urgences et post-catastrophes (c'est-à-dire tirer des enseignements) ? Ces évaluations impliquent-elles aussi les acteurs pertinents par le biais de mesures participatives en partant de la base afin de s'assurer qu'ils adopteront les recommandations émises ?
	Créer des partenariats locaux	Question 11 : Encouragez-vous et soutenez-vous la création de partenariats locaux entre le secteur public et privé ainsi que la participation à des partenariats entre des villes et des municipalités aussi bien dans votre pays qu'à l'international ?
	Créer une continuité dans les capacités	Question 12 : Avez-vous élaboré des plans assurant la continuité des capacités de gestion du risque dans votre pays/région, aussi bien en apportant les ressources nécessaires sur le long terme qu'en encourageant les synergies entre différents domaines de connaissance et réglementaires ?

Chapitre	Recommandations	Questions pour la liste de contrôle
Institutionnaliser la coordination	Clarifier les mandats pour la coordination	Question 13 : Avez-vous identifié des obstacles institutionnels et pris des mesures pour clarifier ou refondre les rôles et les mandats des différentes organisations et entités impliquées dans les activités d'intervention d'urgence et de gestion du risque ?
	Reconnaître le besoin d'équilibre et de souplesse	Question 14 : Avez-vous réuni des acteurs de l'intervention d'urgence et de la gestion du risque dans le but d'apporter davantage de souplesse aux mécanismes et structures grâce à l'intégration d'acteurs non gouvernementaux et issus de la société civile ?
	Mettre en pratique les rôles et s'y exercer	Question 15 : Vous êtes-vous assuré que les professionnels de l'intervention d'urgence et de la gestion du risque puissent s'entraîner sur des scénarios de crise et les simuler, aussi bien à l'aide de simulations en temps réel, qu'avec des jeux sérieux et d'autres formats adaptés ?
	Organiser des forums de coordination	Question 16 : Avez-vous mis en place des forums facilitant la coordination des activités et des missions aussi bien entre les entités responsables de la gestion des situations d'urgence, qu'entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de l'intervention d'urgence, comme les ONG et le grand public ?
	Harmoniser et rationaliser les priorités	Question 17 : Avez-vous pris des mesures pour assurer que les entités gouvernementales (nationales et infranationales) ont harmonisé leurs stratégies, utilisent la même terminologie et comprennent les concepts, tels que le risque et la vulnérabilité, par exemple, en créant une terminologie et des méthodes d'évaluation des risques communes applicables pour différents types de danger ?
	Créer de nouveaux partenariats pour la gestion des crises transfrontalières	Question 18 : Avez-vous signé des accords avec les gouvernements voisins concernant la gestion des crises transfrontalières, clarifiant entre autres les mandats, et avez-vous réalisé, ou prévoyez-vous de le faire, des exercices d'intervention d'urgence et de réponse aux crises avec des homologues pertinents dans ces pays ?

Chapitre	Recommandations	Questions pour la liste de contrôle
Impliquer les parties prenantes	Clarifier les rôles des parties prenantes	Question 19 : Avez-vous fait l'effort de déterminer toutes les parties prenantes pertinentes dans les domaines de l'intervention d'urgence, de la RRC et de l'AAC dans votre pays ? Avez-vous vérifié par la même occasion que leurs rôles sont clairs et compréhensibles pour elles ?
	Créer des motivations pour stimuler la participation des parties prenantes	Question 20 : Vous êtes-vous assuré d'avoir communiqué aux parties prenantes la valeur et les bénéfices mutuels liés à la participation aux réseaux, plateformes et manifestations ?
	Créer des plateformes en ligne	Question 21 : Avez-vous mis en place des plateformes en ligne permettant une participation efficace et facile ainsi qu'une inclusion des parties prenantes à tous les niveaux de gouvernance pertinents dans votre pays ?
	Identifier des médiateurs et expérimenter avec les rôles	Question 22 : Avez-vous fait des efforts stratégiques pour identifier, inclure et renforcer le rôle des médiateurs entre les domaines législatifs et les parties prenantes. Avez-vous également fait des efforts pour inclure des ONG dans les processus décisionnels lorsque cela est pertinent ?
	Utiliser les connaissances des parties prenantes locales dans les actions de la RRC	Question 23 : Avez-vous fait des efforts pour mobiliser des parties prenantes locales comme ressources pour prendre de meilleures décisions concernant la RRC et l'AAC ? Avez-vous mis en place des mécanismes permettant aux minorités d'être entendues par la sphère politique et les décideurs ?
	Assurer un engagement pérenne	Question 24 : Avez-vous fait des efforts pour pérenniser davantage l'inclusion et l'engagement des parties prenantes et de les rendre autoproductifs en assurant la gouvernance et le soutien financiers nécessaires ?

Chapitre	Recommandations	Questions pour la liste de contrôle
Tirer profit des investissements	Apporter de la visibilité à la valeur des investissements en RRC	Question 25 : Avez-vous fait des efforts pour évaluer et communiquer les avantages économiques et sociaux à moyen et long terme des mesures et actions de la RRC et de l'AAC aux élus et aux communautés concernées ? Des procédures ou recommandations standardisées les concernant sont-elles également en place ?
	Créer un lien entre les politiciens et les communautés concernées	Question 26 : Avez-vous pris des initiatives pour établir la communication entre les politiciens et les communautés touchées par une catastrophe d'une manière dépassant les conséquences immédiates de la crise et en se concentrant à la place sur les investissements RRC sur le long terme ?
	Innover les structures existantes de financement du risque de catastrophe	Question 27 : Avez-vous évalué les plans actuels de financement du risque de catastrophe dans votre pays en vue de les innover et avez-vous identifié la manière de rendre le financement du risque plus transparent ?
	Créer des partenariats avec le secteur privé pour les investissements	Question 28 : Avez-vous établi des plans ou des cadres permettant une coopération et des investissements communs accrus entre les secteurs privé et public, d'une manière à satisfaire les normes de risque déterminées par les autorités et en respectant les parties prenantes locales et nationales pertinentes ?
	Signer des accords politiques à long terme	Question 29 : Avez-vous fait des efforts pour mettre en place des mécanismes et des réglementations garantissant que le soutien et le financement continuel sont en corrélation avec les activités de la RRC et de l'AAC et qui les protègent des calendriers électoraux ?
	Identifier les recouvrements de la RRC et l'AAC	Question 30 : Avez-vous identifié des domaines où des activités RRC et AAC se recoupent ce qui pourrait libérer des fonds et des ressources pouvant être utilisés plus efficacement dans l'un ou l'autre de ces domaines ?

Chapitre	Recommandations	Questions pour la liste de contrôle
Développer la communication	Créer des plateformes multimédias de sensibilisation aux risques	Question 31 : Avez-vous créé des plateformes multimédias destinées à la sensibilisation aux risques et à la diffusion précoce d'alertes ? Avez-vous amélioré votre communication alternative et l'usage des plateformes de médias sociaux ?
	Coopérer avec des partenaires du monde des médias	Question 32 : Avez-vous fait des efforts pour conclure des accords avec de grands groupes médiatiques traditionnels et nouveaux concernant la communication d'urgence et de sensibilisation ? Ces efforts communs doivent faire de la diffusion auprès du public une priorité essentielle.
	Renforcer et améliorer les plateformes d'alerte de prévention	Question 33 : Avez-vous identifié des moyens d'améliorer les systèmes d'alerte de prévention et de communication ainsi que de réduire les redondances, mais aussi de coopérer avec vos pays voisins et les entités de l'UE ?
	Innover les campagnes de sensibilisation au risque de catastrophe	Question 34 : Avez-vous fait de la stimulation de la mémoire des risques (et de la réponse) une priorité dans vos campagnes et stratégies de sensibilisation aux risques afin de soutenir la préparation ?
	Faire figurer la gestion du risque de catastrophe dans les programmes scolaires	Question 35 : Avez-vous fait des efforts pour intégrer les catastrophes, les risques, la vulnérabilité et les réponses efficaces (prévention, préparation, réponse et récupération) au programme des différents niveaux de votre système éducatif ?

Références

- Alexander, D. 2014. Social Media in Disaster Risk Reduction and Crisis Management (Les médias sociaux dans la réduction des risques de catastrophe et la gestion des crises). *Science Engineering Ethics* 20, p. 717-733.
- Antofie, T. E., B. Doherty et M. Ferrer. 2018. Mapping of risk web-platforms and risk data : collection of good practices (Cartographie des plateformes en ligne des risques et des données sur les risques : recueil de bonnes pratiques, en anglais). EUR 29086 EN, Office des publications de l'Union européenne. PUBSY No. JRC109146.
- Bawden, D. et L. Robinson. 2008. The dark side of information : overload, anxiety and other paradoxes and pathologies (Le côté obscur des informations : surinformation, peurs et autres paradoxes et pathologies). *Journal of Information Science* 35(2), p. 180-191.
- Birkland, T. 2006. Lessons of disaster, policy change after catastrophic events (American governance and public policy) (Enseignements à tirer d'une catastrophe, évolution de la législation suite à une catastrophe [gouvernement et législation publique aux USA]). Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Boin, A. et M. Rhinard. 2008. Managing Transboundary Crises : What Role for the European Union ? (Gérer les crises transfrontalières : quel rôle pour l'Union européenne ?) - *International Studies Review* 10(1), p. 1-26.
- Boin, A., M. Busuioac et M. Groenleer. 2014. Building European Union capacity to manage transboundary crises : Network or lead-agency model ? (Renforcer la capacité de l'Union européenne à gérer les crises transfrontalières : réseau ou chef de fil ?) *Regulation & Governance* 8(4), p. 418-436.
- Chandler, D. 2014. Resilience : The Governance of Complexity (La résilience, la gouvernance de la complexité). *Critical Issues in Global Politics* 7. London/New York : Routledge.
- Crowe, A. 2012. Disasters 2.0 : The application of social media systems for modern emergency management (Catastrophes 2.0 : utiliser les médias sociaux dans la gestion moderne des situations d'urgence). Boca Raton, FL : CRC Press.
- Sylves, R. 1970. Organized behavior in disaster (Comportement organisé en cas de catastrophe) (Disaster Research Center series). Lexington, Mass.
- ESPRESSO. 2017. Overcoming obstacles for disaster prevention : Challenges and best practices from the EU and beyond (Surmonter les obstacles de la prévention des catastrophes : défis et bonnes pratiques dans l'UE et au-delà). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPRESSO_D2.2_FINAL.pdf
- ESPRESSO. 2018. Proposal of solutions to overcome the three ESPRESSO challenges (Proposition de solutions pour surmonter les trois défis du projet ESPRESSO). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPRESSO_D4.7_final.pdf
- ESPRESSO. 2018. Report on existing methodologies for scenario development and stakeholders knowledge elicitation (Rapport sur les méthodologies existantes pour le développement de scénarios et la collecte de connaissances auprès des parties prenantes). Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPRESSO_D3.2.pdf
- ESPRESSO. 2018. Scenario Design Toolbox. Disponible au lien suivant : http://www.espressoproject.eu/images/deliverables/ESPRESSO_D3.3.pdf
- ESPRESSO. 2018. Stakeholder Engagement process - understanding stakeholders needs, perspectives and opinions, and identifying the priorities of stakeholders for innovation (Procédure d'intégration des parties prenantes : comprendre les besoins, la perspective et les points de vue des parties prenantes et identifier leurs priorités en matière d'innovation). Disponible au lien suivant : <http://www.espressoproject.eu/dissemination-results/deliverables.html>

Commission européenne. 2015. Lignes directrices relatives à l'évaluation de la capacité de gestion des risques (2015/C 261/03). Journal officiel de l'Union européenne. Disponible au lien suivant : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0808\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XC0808(01)&from=EN)

Commission européenne. 2016. Plan d'action sur le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 — Une approche basée sur la connaissance des risques de catastrophe pour toutes les politiques de l'UE. Bruxelles, 17/06/2016 SWD(2016) 205 final/2 (en anglais). Disponible au lien suivant : http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/1_en_document_travail_service_part1_v2.pdf

Commission européenne. 2017. Document de travail de la Commission : Overview of Natural and Man-made Disaster Risks the European Union may face (Bilan des risques de catastrophe naturelle et créée par l'homme que l'Union européenne peut avoir à affronter) (en anglais). Bruxelles, 23.5.2017 SWD (2017) 176 final. Disponible au lien suivant : http://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

Agence européenne pour l'environnement. 2018. National Climate Change Vulnerability and Risk Assessments in Europe (Vulnérabilité nationale au changement climatique et évaluation des risques en Europe), 2018 (en anglais). Disponible au lien suivant : <https://www.eea.europa.eu/publications/national-climate-change-vulnerability-2018>

Banque européenne d'investissement – Mécanisme de financement du capital naturel. Disponible au lien suivant : <http://www.eib.org/products/blending/ncff/index.htm>

Parlement européen. 2013. Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, p. 924. Disponible au lien suivant : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=EN>

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. 2014. Understanding Risk in an Evolving World : Emerging Best Practices in Natural Disaster Risk Assessment (Comprendre les risques dans un monde en évolution : apparition de bonnes pratiques dans l'évaluation du risque de catastrophe naturelle). Washington, D.C. : World Bank. Disponible au lien suivant : https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Understanding_Risk-Web_Version-rev_1.8.0.pdf

Hallegatte, S., M. Bangalore et M. Jouanjean. 2016. Higher Losses and Slower Development in the Absence of Disaster Risk Management Investments (Accroissement des pertes et ralentissement du développement en l'absence d'investissements dans la gestion du risque de catastrophe.). Policy Research Working Paper No. 7632. World Bank, Washington, DC. Disponible au lien suivant : <https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24205>.

Huddersfield Examiner. 2018. M62 may stay closed overnight again - and drivers urged NOT to travel at all tonight (La M62 sera peut-être fermée à nouveau ce soir et les conducteurs sont priés de NE PAS du tout prendre leur voiture ce soir). 2 mars. Disponible au lien suivant : <https://www.examiner.co.uk/news/west-yorkshire-news/m62-remain-closed-until-winds-14362332>.

Hughes, A. L. et A.H. Tapia. 2015. Social Media in Crisis : When Professional Responders Meet Digital Volunteers (Les médias sociaux en période de crise : rencontre entre les professionnels de la réponse et les contributeurs bénévoles du numérique). Journal of Homeland Security and Emergency Management 12(3), p. 679-706.

Kuhlicke, C. et A. Steinführer. 2015. Preface : Building social capacities for natural hazards : An emerging field for research and practice in Europe (Préface : créer les capacités sociales contre les risques naturels : un domaine de recherche et de pratique émergeant en Europe). Natural Hazards and Earth System Sciences 15(10), p. 2359-2367.

McDermott, T.K.J. 2016. Investing in disaster risk management in an uncertain climate (Investir dans la gestion du risque de catastrophe en des temps incertains) (en anglais). Policy Research working paper ; no. WPS 7631. Washington, D.C. : World Bank Group. Disponible au lien suivant : <http://documents.worldbank.org/curated/en/638091467986362765/investing-in-disaster-risk-management-in-an-uncertain-climate>.

- Meier, P. 2015. Digital Humanitarians : How Big Data is Changing the Face of Humanitarian Response (Travailleurs humanitaires numériques : comment les mégadonnées sont en train de révolutionner la réponse humanitaire). Boca Raton, FL. : CRC Press.
- Nelson, B. 2009. Data sharing : Empty archives (Le partage des données : des archives vides). *Nature* 461(7261), p. 160-163.
- Renn, O. 2015. Stakeholder and Public Involvement in Risk Governance (Parties prenantes et implication du public dans la gouvernance des risques). *International Journal of Disaster Risk Science* 6(1), p. 8-20.
- Scanlon, J., I. Helsloot et J. Groenendaal. 2014. Putting It All Together : Integrating Ordinary People into Emergency Response (Intégrer tous les moyens : intégrer les citoyens lambda dans les interventions d'urgence). *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 31(1), p. 43-63.
- Schreve, C.M. et I. Kelman. 2014. Does mitigation save ? Reviewing cost-benefit analyses of disaster risk reduction. (L'atténuation sauve-t-elle ? Évaluation des analyses coûts-avantages de la réduction des risques de catastrophe). *International Journal of Disaster Risk Reduction* 10(part A), p. 213-235.
- Stringer, L.C., A.J. Dougill, E. Fraser, K. Hubacek, C. Prell et M.S. Reed. 2006. Unpacking "Participation" in the Adaptive Management of Social-ecological Systems a Critical Review (Analyser la « participation » dans la gestion adaptative des systèmes socioécologiques. Un examen critique). *Ecology and Society* 11(2), p. 39.
- Sylves, R. 2008. Public Managers, Volunteer Organizations, and Disasters (Responsables publics, organisations de bénévoles et catastrophes). *Public Manager* 37(4), p. 76-80.
- Tierney, K. 2012. Disaster Governance : Social, Political, and Economic Dimensions (Gouvernance des catastrophes : dimensions sociales, politiques et économiques). *Annu. Rev. Environ. Resource* 37, p. 341-63.
- Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes. 2005. Invest to prevent disaster. United National World disaster reduction campaign. (Investir pour prévenir les catastrophes. La campagne de réduction des catastrophes United National World). Disponible au lien suivant : https://www.unisdr.org/files/4029_2005presskitenglish1.pdf
- Nations unies. 2015. Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015 - 2030. Disponible au lien suivant : https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- Wachinger, G., O. Renn, C. Begg et C. Kuhlicke. 2013. The Risk Perception Paradox – Implications for Governance and Communication of Natural Hazards (Le paradoxe de la perception du risque – Implications de la gouvernance et de la communication sur les dangers naturels). *Risk Analysis* 33(6), pp. 1049-1065.
- Walker, P., B. Wisner, J. Leaning et L. Minear. 2005. Smoke and mirrors : Deficiencies in disaster funding. (Le miroir aux alouettes : les carences du financement des catastrophes). *British Medical Journal* 330(7485), p. 247-250.

Crédits des illustrations

- III. 2 : Umweltbundesamt. 2018. KomPass übernimmt vielfältige Aufgaben. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2666/bilder/kernaufgaben2x.png> (Traduit et modifié).
- III. 3 und 4 : Cadri. 2017. The CADRI Partnership Quarterly Communication Bulletin July-September 2017. <https://www.cadri.net/sites/default/files/CADRI-Bulletin-Q3-2017.pdf>
- III. 5 : Mis à disposition par Kantonalen Krisen Organisation (KKO Basel-Stadt)
- III. 6 : Huddersfield Examiner. 2018. M62 may stay closed overnight again - and drivers urged NOT to travel at all tonight. 2nd of March. <https://www.examiner.co.uk/news/west-yorkshire-news/m62-remain-closed-until-winds-14362332>
- III. 7 : Mirkopol. 2016. Vejles strategi for resiliens er Europas første. <http://www.mirkopol.dk/nyheder/vejles-strategi-for-resiliens-er-europas-foerste/>

Annexe :

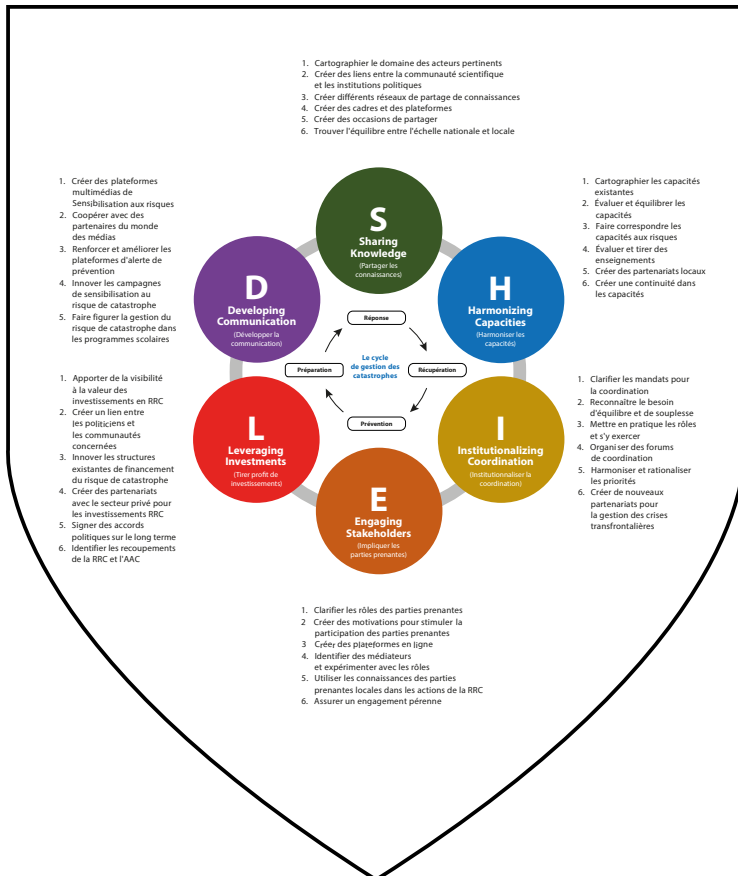
Poster détachable à déplier au format DIN A2



Ce projet a été financé par le programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne, convention de subvention n° 700340. Cette publication reflète uniquement le point de vue de l'auteur. La Commission ne peut pas être tenue pour responsable de toute utilisation éventuelle des informations contenues.

LE MODÈLE SHIELD

Améliorer les directives relatives aux capacités de gestion du risque



ESPRESSO

Recommandations pour l'amélioration des capacités de gestion des risques

Impression

Editeur :	ESPRESSO – Enhancing Synergies for Disaster Prevention in the European Union
Coordinateur de projet :	Giulio Zuccaro (AMRA)
Responsables de projet :	Denis Peter, Nicolas Faivre (depuis Juillet 2018)
Mise en page :	Satz & Logo - www.satzundlogobonn.de

