



La Gestion des Risques en Milieu Urbain



Prenant acte des risques de catastrophe considérables que courent les centres urbains, le PNUD a mis en œuvre plusieurs projets de gestion des risques en milieu urbain qui privilégient clairement l'action locale. Les risques en milieu urbain résultent de la conjonction de deux facteurs : tout d'abord, l'emplacement géographique et l'exposition aux aléas, et ensuite une vulnérabilité accrue due à la piètre qualité de la gouvernance locale, à la dégradation de l'environnement ainsi qu'à l'épuisement des ressources.

LES VILLES ET LES RISQUES S'ÉTENDENT

En 2008, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, la population citadine a représenté la moitié de la population mondiale, soit 3,3 milliards de personnes. Et un tiers de cette population urbaine, soit 1 milliard de personnes, vit actuellement dans des taudis. Conjugée à des plans d'occupation des sols inadéquats et à l'absence de règles de la construction, l'expansion des villes, qui s'est opérée dans une large mesure de façon anarchique pour faire face à la croissance démographique rapide, contribue à la vulnérabilité des populations urbaines. De plus, les conditions de vie difficiles des populations pauvres (mauvais état de santé, nutrition insuffisante, pauvreté, analphabétisme et assainissement défaillant, voire inexistant) font planer une menace permanente sur leur sécurité physique et psychologique, en engendrant des « risques quotidiens » qui provoquent en continu des catastrophes à petite échelle. Ces risques quotidiens exacerbent les risques de catastrophes provoquées par les aléas naturels extrêmes, et c'est ainsi que se forme un processus d'« accumulation » des risques spécifique aux zones urbaines, dans lequel le risque est amplifié par les activités humaines. Il n'est donc pas rare que l'urbanisation accentue l'exposition des personnes et des actifs économiques aux aléas et crée de nouveaux profils de risque, la gestion des catastrophes devenant ainsi particulièrement complexe dans les zones urbaines.

Néanmoins, les zones urbaines offrent également des opportunités de réduire ces risques. Les villes jouent généralement un rôle de moteur économique dans leur pays, et concentrent aussi l'activité intellectuelle, politique, commerciale et financière. Lorsqu'elles sont

bien administrées, elles peuvent influencer de manière extraordinaire sur les progrès de la gestion des risques. Ces avancées sont possibles dès lors que l'on peut dégager des économies d'échelle et disposer à proximité des infrastructures et des services qui réduisent les risques, tels que l'assainissement, l'évacuation des eaux usées, la collecte des ordures ménagères, les soins de santé et les services d'urgence, mais aussi que l'on exploite les compétences techniques de haut niveau ainsi que le savoir dont les villes regorgent souvent.



Un quartier de Kaboul frappé par des inondations, des glissements de terrain et des avalanches au printemps 2009 (© UN Photo/Fardin Waezi).

En effet, le plus souvent, les centres urbains rassemblent des individus affichant un niveau d'études relativement élevé et appartenant à des cercles plus informés, ainsi que des groupes d'intérêts économiques et politiques puissants qui contrôlent les ressources économiques, et qui sont tous en mesure d'amplifier les efforts de réduction des risques de catastrophe.

INFORAPIDE

- **En 2030, au moins 61 % de la population mondiale sera citadine et plus de deux milliards d'individus vivront dans des bidonvilles.**
- **En Asie, chaque jour, la population urbaine s'accroît de 120 000 personnes, ce qui nécessite la construction de plus de 20 000 nouveaux logements, de 250 kilomètres de routes et de conduites supplémentaires capables d'acheminer plus de six millions de litres d'eau potable.**



Vue aérienne des destructions provoquées par le puissant séisme qui a secoué la capitale haïtienne en janvier 2010 (© UN Photo/ Logan Abassi).

LE RÔLE DU PNUD

Le PNUD insiste sur le fait que la politique nationale de réduction des risques doit aussi impérativement s'intéresser aux zones urbaines. Les projets récemment élaborés dans ce sens par le PNUD avec des pays partenaires vont de programmes nationaux complets de réduction des risques de catastrophe, ou RRC, (intégrant des composantes urbaines) à des programmes propres à certaines villes et déployés au niveau municipal, comme celui d'Amman et d'Aqaba (Jordanie), de Quito (Équateur), de Gorgan et de Kerman (Iran), de Damas (Syrie) et de nombreuses villes d'Inde et du Pakistan. Outre ce soutien à l'échelon des pays, le PNUD apporte des conseils techniques sur la mise en place de réseaux régionaux de savoirs et favorise des alliances visant à faire face aux risques dans les grandes zones urbaines en Afrique et en Amérique latine.

Le Bureau du PNUD pour la prévention des crises et le relèvement (BCPR) souligne tout particulièrement l'importance d'une action de RRC en milieu urbain et entreprend un ensemble d'activités visant à intégrer la RRC dans les processus de développement urbain, s'appuyant sur un plaidoyer mondial, des partenariats régionaux et une mise en œuvre locale. Il compte au nombre de ses partenaires le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), l'Earthquake and Megacities Initiative, la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC), l'Institut international pour l'environnement et le développement, ONU-Habitat et le Consortium ProVention.

L'APPROCHE DU PNUD

La plupart des villes exposées à un risque de catastrophe ne sont pas préparées pour faire face aux catastrophes à venir et sont mal équipées pour parer aux risques qui y sont associés. Lorsque les décideurs

veulent s'attaquer à la gestion des risques en milieu urbain, ils se heurtent à de nombreux problèmes, dont le manque de connaissance et de capacités administratives, la modestie des moyens financiers, l'absence de coordination entre les services, la faiblesse des mécanismes disciplinaires et la corruption. Il est urgent de promouvoir une culture de la prévention à tous les niveaux et d'améliorer les pratiques de management.

L'action locale se trouve au cœur de la méthode déployée par le PNUD pour construire des villes résilientes face aux catastrophes. Le PNUD encourage l'instauration d'instruments juridiques et législatifs et d'outils techniques qui donnent la priorité à la RRC, en tant que partie intégrante du processus de développement urbain. Bien que les risques sismiques soient extrêmement préoccupants dans de nombreux environnements urbains, le PNUD préconise une méthode complète, associant plusieurs aléas, qui s'appuie sur la définition des risques et des évaluations de la vulnérabilité.

LES SERVICES D'APPUI DU PNUD

Voici les principales activités par lesquelles il est possible de réduire les risques propres au milieu urbain avec le concours du PNUD :

Identification des risques et communication

Les administrations municipales ne peuvent pas gérer efficacement les catastrophes si elles ne comprennent pas bien l'effet potentiel des aléas qui menacent la population, l'infrastructure et l'économie locales. L'évaluation des risques de catastrophe constitue la première étape de la conception et de la mise en œuvre des mesures de prévention et d'atténuation. Le PNUD apporte son concours à de nombreuses activités dans ce domaine, y compris pour l'évaluation de la sécurité d'éléments d'infrastructure critiques tels que les écoles

et les hôpitaux (ainsi que pour l'évaluation de leurs besoins de modernisation), mais aussi pour l'élaboration et la rédaction, dans un format facilement compréhensible, de scénarios de catastrophe portant sur des villes pilotes.

Gestion des catastrophes par les municipalités

La gestion des catastrophes a pour objectif de déployer une réaction adéquate ainsi que des efforts de redressement à la suite d'une catastrophe. Il faut pour cela que les institutions locales, y compris les municipalités concernées, disposent de capacités organisationnelles idoines, ainsi que des moyens et des plans d'actions leur permettant de remédier aux conséquences des catastrophes. Le PNUD mène dans ce domaine diverses activités d'appui sur toute la planète : formation des fonctionnaires locaux et des volontaires des Nations Unies à l'élaboration des plans de préparation aux catastrophes au niveau des villes ; conception et alimentation d'un portail d'information et mise en place de centres d'opérations d'urgence dans les villes cibles ; formation des bénévoles aux premiers secours et aux opérations de recherche et de sauvetage au niveau des districts et organisation d'exercices d'entraînement au niveau des villes.

Appui au système institutionnel et législatif

La durabilité de la gestion des risques urbains et la réduction de ces risques passent impérativement par une bonne gouvernance. Les mécanismes institutionnels et législatifs au niveau municipal doivent « s'approprier » le processus de réduction des risques de catastrophe. Les autorités locales doivent allouer des ressources financières adéquates à la mise en œuvre des programmes de réduction des risques et se

doter des capacités suffisantes pour veiller à l'entière conformité au corpus de règles et de règlements. L'aide apportée par le PNUD dans ce domaine revêt différentes formes : examen et amendement des cadres institutionnels et législatifs à l'échelon municipal ; proposition de programmes de renforcement des institutions visant à étoffer les capacités locales ; examen et amendement des règles sur le zonage, des codes de la construction et des arrêtés municipaux en vigueur ; sensibilisation des experts du BTP à ces textes et diffusion aux villes les plus vulnérables des recommandations appropriées relatives au cadre institutionnel.

Sensibilisation des fonctionnaires, des experts du BTP et de la population

La RRC en milieu urbain est un concept relativement nouveau que l'on doit populariser, car cette activité reste méconnue par de nombreuses autorités nationales et municipales, de même que par les donateurs et les institutions financières multilatérales. Le PNUD apporte diverses formes d'appui dans ce domaine : conception d'une campagne de réduction des risques en milieu urbain destinée à certaines villes pilotes, et susceptible d'être répliquée à l'échelon national ; mise en place de centres d'information communautaire traitant de différents aspects de la réduction des risques associés aux séismes ; organisation de programmes de formation spécialisés à l'intention des dirigeants et des fonctionnaires locaux, afin de les familiariser avec les mesures structurelles et non structurelles de gestion des risques en milieu urbain, et formation des ingénieurs et architectes aux techniques des constructions résistantes aux catastrophes.



Le développement des compétences des ingénieurs, architectes et maçons dans les techniques des constructions résistantes aux catastrophes constitue un volet essentiel des programmes de gestion des risques en milieu urbain menés par le PNUD (© UN Photo/Sophia Paris).

LE PNUD EN ACTION

Inde

En partenariat avec l'État indien, le programme de réduction de la vulnérabilité aux séismes en milieu urbain (*Urban Earthquake Vulnerability Reduction Project*) proposé par le PNUD vise à renforcer les capacités d'atténuation, de préparation et de réaction aux catastrophes des populations vulnérables, organismes locaux et administrations municipales dans 38 villes indiennes. Ce projet apporte un modèle pratique pour l'intégration de la gestion du risque sismique à tous les niveaux et contribue à faire reculer ce risque dans les zones urbaines indiennes les plus exposées. Ce projet a permis de nombreuses avancées :

- Formation, en coopération avec le secteur privé, d'environ 2 500 ingénieurs, 4 500 maçons et 900 architectes aux techniques des constructions résistantes aux catastrophes.
- Publication de documents techniques sur la sûreté sismique et les constructions résistantes aux catastrophes et diffusion de ces documents aux instituts de technologie et écoles d'ingénieurs et d'architecture dans tout le pays. La construction parasismique est ainsi devenue une composante à part entière du programme d'enseignement de nombreux établissements, y compris dans l'enseignement secondaire et à l'université.
- Lancement de programmes de sensibilisation et de sécurité dans les écoles, les autorités de nombreux États ayant modernisé les bâtiments scolaires à l'aide des fonds alloués à cet effet. Plus de 18 000 enseignants ont été formés à la gestion des catastrophes, et surtout des séismes, et 2 800 établissements ont mis au point des plans de gestion des catastrophes.
- Formation de plus de 30 000 membres d'équipes locales de gestion des catastrophes (DMT) et volontaires aux premiers secours, aux activités de recherche et de sauvetage et à la planification au niveau des quartiers ; constitution de 1 436 comités de quartier chargés de la gestion des catastrophes et élaboration de 716 plans de gestion des catastrophes au niveau des quartiers. Au niveau des villes et des quartiers, 221 exercices ont été organisés et 23 villes ont renforcé leurs centres opérationnels d'urgence.
- Finalisation de plans de gestion des catastrophes dans 37 villes. Conformément aux recommandations formulées par le ministère de l'Intérieur indien, 11 villes ont amendé leurs arrêtés relatifs à la construction afin d'assurer la sûreté structurelle des zones menacées de séisme.

En mobilisant les parties prenantes à tous les niveaux, ce projet adopte une approche multiple : sensibilisation ; élaboration de plans de préparation et de réaction aux catastrophes au niveau de la population et de l'administration ; élaboration d'un régime technico-juridique pour les États et développement des capacités de réduction des risques, de préparation et de réaction en milieu urbain. De plus, les institutions chargées de l'urbanisme, les organismes compétents ainsi que les entreprises dans les villes sélectionnées participent directement au processus de planification afin de s'approprier cette initiative et de la pérenniser.

POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS :

www.undp.org/cpr/we_do/integrating_risk.shtml
www.unisdr.org
www.emi-megacities.org
www.unhabitat.org

