

Série grise

Juillet 2023

Convergence de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial : quels messages pour les collectivités locales ?

Une perspective à partir des villes côtières aux Philippines

Autrice :

Mélinda Noblet, chercheuse associée au laboratoire Cultures Environnements Arctique Représentations Climat (CEARC),
Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

Coordinatrice :

Alix Françoise, Agence française de développement (AFD)

#MondeEnCommun

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	3
1. Cadrage méthodologique.....	4
2. Les institutions et les politiques en place pour l'ACC et la GRC.....	5
3. Les principaux aléas et enjeux climatiques et côtiers.....	8
3.1. Les principaux aléas en milieu côtier aux Philippines.....	8
3.2. Les principaux enjeux urbains associés aux risques climatiques	10
4. Prise en charge de l'ACC et de la GRC à l'échelle territoriale aux Philippines : défis et contraintes.....	11
4.1. La décentralisation	11
4.1.1. Description du système de décentralisation	11
4.1.2. Coopération horizontale	12
4.1.3. Responsabilités des collectivités territoriales	12
4.2. Convergence stratégique et institutionnelle entre ACC et GRC aux Philippines.....	12
4.3. La GRC et l'ACC dans la planification territoriale.....	13
4.4. L'engagement communautaire/Community engagement	14
4.5. L'action territoriale à travers les projets : une convergence possible ?.....	14
4.6. Messages clés sur les défis et contraintes d'une démarche ACC et GRC conjointe.....	15
5. Conclusion.....	15
7. Références.....	17

INTRODUCTION

Le présent papier rentre dans le cadre d'une étude plus large portant sur la '*Convergence de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial : Quels messages pour les collectivités locales ? et Quels besoins en matière de recherche ? Une perspective à partir des villes côtières au Sénégal, Bénin, Vietnam et Philippines*'. La synthèse des travaux a fait l'objet d'une publication dans la collection Papier de Recherches de l'AFD. Est présentée ici l'analyse plus précise des enjeux et spécificités des Philippines.

Depuis le début des années 2000, l'importance de prendre en compte l'adaptation au changement climatique (ACC) a grandi dans les négociations internationales. Parallèlement, une convergence entre cette adaptation et la gestion des risques de catastrophes (GRC), à l'historique plus ancien, a émergé. La synthèse de cette convergence est présentée dans le papier de recherches. Les villes côtières présentent un intérêt particulier dans l'analyse de la mise en œuvre de cette convergence car elles sont à la fois exposées et vulnérables. Elles concentrent les populations, les activités économiques et actifs clés. Elles sont exposées à des risques spécifiques tels que l'élévation du niveau de la mer, les ondes de tempête, l'érosion du littoral et l'intrusion saline.

Afin de présenter les résultats d'analyse effectuée pour les Philippines, ce rapport s'attache dans un premier temps à rappeler le contexte institutionnel et politique de prise en charge de l'ACC et de la GRC. La gestion de ces deux domaines d'action relève d'institutions différentes (principalement département de l'environnement pour l'ACC et département de la défense pour la GRC) avec des stratégies nationales d'ACC et GRC relativement récentes (2011) notamment pour la GRC à l'historique pourtant plus ancien.

Dans la partie suivante, les principaux enjeux côtiers des Philippines sont décrits de manière brève. Les Philippines se classent au 4^{ème} rang des pays les plus touchés par des événements extrêmes, en particulier les typhons. Le pays va également subir une forte augmentation de la température de l'océan et de l'élévation du niveau de la mer. Avec 60% de la population vivant en zone côtière et 50% des villes situées le long des côtes, l'élévation du niveau marin et son risque de submersion associé ainsi que le renforcement des événements extrêmes constituent des risques majeurs pour le futur des Philippines.

Dans un troisième temps, après avoir rappelé le fonctionnement du système de décentralisation des Philippines, le rapport met en évidence les limites de la convergence entre ACC et GRC au niveau territorial. Tout d'abord, le cloisonnement institutionnel originel des deux domaines a longtemps limité l'interaction, mais, des efforts de convergences sont visibles depuis 2009-2010. Si la décentralisation de l'action ACC et GRC est actée (sur le plan législatif) et organisée à travers l'élaboration de documents de planification spécifique, l'intégration à l'échelle locale et la mise en œuvre restent toutefois limitées. La prise en compte des risques futurs reste faible malgré l'élaboration d'analyses de risque comme préalable à la préparation des plans locaux. Enfin, l'approche basée sur les communautés très développée aux Philippines est peu mobilisée dans le domaine de l'ACC et de manière conjointe ACC et GRC.

Des recommandations sont formulées dans la conclusion du rapport pour améliorer le travail de convergence entre ACC et GRC à l'échelle territoriale, mettant notamment en évidence : le besoin de renforcement des analyses de risques climatiques aux échelles urbaines, d'étendre la mobilisation du concept de résilience urbaine ainsi que de développer des outils pour soutenir une planification intégrative (ACC et GRC) à l'échelle des villes.

I. CADRAGE METHODOLOGIQUE

L'approche méthodologique a principalement reposé sur une revue documentaire avec :

- une revue de la littérature scientifique et de la littérature grise guidée par une matrice d'analyse (Tableau 1) et remontant à l'année 2015 (Accord de Paris et Cadre de Sendai). En effet, même si l'idée de convergence est assez ancienne, son effectivité est relativement récente dans les faits, il n'a donc pas semblé utile de remonter au-delà de 2015. La sélection du corpus documentaire s'est basée sur une combinaison de mots clé : « climate change adaptation » ; « disaster risk management » ; « disaster risk reduction » ; « local governance » ; « territorial approach » ; « community based ».
- une revue de quelques projets majeurs en ACC et GRC en milieu urbain dans chaque pays (2 à 3 projets récents) permettant de compléter la matrice notamment sur la partie « actions mises en œuvre ». De même que pour la revue de la littérature, la revue des projets a été circonscrite à des projets relativement récents (2015 et au-delà) pour permettre de mieux observer la prise en compte de l'élévation du niveau marin notamment. La recherche s'est basée sur l'information et la documentation disponibles sur internet.

La matrice d'analyse a été élaborée autour des questionnements de recherche suivants : de quelle manière les collectivités locales interviennent sur les questions d'ACC et de GRC en milieu urbain (planification, projets, concertations) ? Est-ce qu'on observe sur le terrain des convergences établies (via des plateformes, mécanismes ou autres) et des actions conjointes (projets conjoints GRC/ACC) ? Quels sont les principaux enjeux de mise en œuvre ?

Sections fiche pays	Thématiques	Questions
1. Contexte	1. Gouvernance	Comment fonctionne le système de décentralisation dans chaque pays : le partage des compétences et prérogatives, subsidiarité, etc.
		Quel est le cadre des politiques climatiques (les acteurs, les politiques existantes, etc.) ?
		Quel est le cadre des politiques de GRC (les acteurs, les politiques existantes, etc.) ?
	2. Les enjeux climatiques et RRC	Quels sont les principaux aléas climatiques, impacts et risques identifiés ? (érosion, submersion marine, élévation du niveau marin, etc.)
Quels sont les principaux enjeux urbains (démographie, infrastructures, problématique structurelle de développement urbain) et les principaux enjeux économiques (industries, ports/commerces, tourisme, etc.) ?		
2. Analyse territoriale	3. Etat de la planification GRC et ACC	Des plans nationaux et locaux sont-ils élaborés et mis en œuvre ? Au niveau national, existence de document de planification ACC et GRC et au niveau local existence de plans locaux d'adaptation ou de GRC ou de plan de développement local intégrant les 2 dimensions
		Existe-t-il des capacités institutionnelles, humaines et financières suffisantes pour mettre en œuvre l'ACC et la GRC à l'échelle requise ?
		Existe-il une plateforme ou un mécanisme de dialogue entre les deux domaines au niveau national et décentralisé ?
	4. Actions mises en œuvre	Des actions adéquates sont-elles menées à une échelle pertinente pour réduire les risques climatiques côtiers ?
Quels sont les projets majeurs menés dans chaque domaine et les projets conjoints développés (si existant) ?		

3. Aspects scientifiques	5. Etat de la recherche sur ces deux thématiques	Existe-t-il des connaissances scientifiquement fondées sur les risques climatiques actuels et futurs, la vulnérabilité, à l'échelle appropriée ?
		Quels sont les centres de recherches, groupes de chercheurs mobilisés sur les thématiques ACC, GRC et zones côtières au sein du pays et/ou au niveau régional ?
		Quels seraient les besoins en matière de recherche et de renforcement de capacité (dans le domaine de la recherche) sur ces deux thématiques ?

Tableau 1 : Matrice d'analyse

2. LES INSTITUTIONS ET LES POLITIQUES EN PLACE POUR L'ACC ET LA GRC

La Commission sur le changement climatique (CCC), établie via la promulgation de la loi sur le changement climatique de 2009 (tableau 4), est le principal organe de décision en matière de changement climatique aux Philippines. La CCC, placée sous l'autorité du Président, est chargée de coordonner, de suivre et d'évaluer les programmes et les actions en matière de changement climatique. Du côté de la GRC, le Conseil national de réduction et de gestion des risques de catastrophe (NDRRMC) est l'organe décisionnel principal sous l'autorité du Département de défense nationale, composé de membres de différents départements, agences gouvernementales, des unités gouvernementales locales, organisations de la société civile et secteur privé (UNDRR, 2019).

ACC		GRC	
Nom	Rôle principal	Nom	Rôle principal
Département de l'environnement et des ressources naturelles /Department of Environment and Natural Resources (DENR)	<ul style="list-style-type: none"> - Tutelle pour la gestion du changement climatique - chargé de créer un système de gestion de l'information sur le changement climatique - chargé de diriger le groupe de travail du cabinet sur l'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets et la réduction des risques de catastrophe (Cabinet Cluster on Climate Change Adaptation, Mitigation, and Disaster Risk Reduction/CCAM-DRR) 	Department of National Defense (DND)	Institution de tutelle
Commission sur le changement climatique (CCC)	<ul style="list-style-type: none"> - principal organe de décision en matière de changement climatique - sous l'autorité du Président - en charge de coordonner, de suivre et d'évaluer les programmes et les actions en matière de changement climatique 	Conseil national de réduction et de gestion des risques de catastrophe (NDRRMC)	Organe décisionnel principal de la GRC situé au niveau du département de défense nationale/Department of National Defense (DND)
Cabinet sur l'adaptation au changement climatique, l'atténuation et la réduction des risques de catastrophe /Cabinet Cluster on Climate Change Adaptation, Mitigation, and Disaster Risk	<ul style="list-style-type: none"> - initié en 2017 à partir de la réorganisation du Cabinet Cluster on Climate Change Adaptation and Mitigation (CCAM) créé en 2011 au sein du DENR - Ce cluster se concentre sur la conservation et la protection de l'environnement et des ressources naturelles, et doit servir d'espace de synergie entre les différentes agences sur le changement climatique et la GRC. - En charge de la coordination, de l'harmonisation et de la complémentarité des politiques et programmes sur la gestion des 	Department of Disaster Resilience (DDR)	Créé en 2022 - chargé de conduire , gérer et organiser les efforts nationaux pour prévenir et réduire les risques de catastrophe; s'y préparer et réagir; et gérer les efforts post – catastrophes.

Reduction-CCAM-DRR	risques climatiques, la GRC et le développement durable.		
		Centre d'opérations du NDRRMC/ Disaster Response Assistance and Management Bureau – Ministère de la Protection Sociale et du Développement	En charge du suivi, de l'évaluation et de la coordination des opérations d'intervention en cas de catastrophe. Il mène une évaluation des risques de pré-catastrophe et le renforcement des capacités pour la préparation aux situations d'urgence, la recherche et le sauvetage.
		Autorité nationale pour l'économie et le développement (NEDA) (2008)	Elabore et met à jour un cadre d'intégration de la GRC
		Bureau local de réduction et de gestion des risques de catastrophe (LDRRMO)	En charge de l'élaboration des plans locaux de DRRM

Tableau 2: Liste des principales institutions nationales œuvrant dans les domaines de l'ACC et de la GRC

Les Philippines disposent de plusieurs documents (tableau 3) cadrant l'intervention en matière de changement climatique. La Stratégie-cadre nationale sur le changement climatique 2010-2022 constitue le document cadre de l'intervention du gouvernement en matière de gestion du changement climatique. La CCC a élaboré le Plan d'action national sur les changements climatiques (NCCAP) en 2010 afin de consolider la politique climatique à tous les niveaux du gouvernement et d'orienter les programmes nationaux. Ce plan priorise les secteurs de la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la stabilité écologique, la sécurité des populations, un secteur privé « climate-smart », des énergies soutenables et un constant renforcement des capacités des acteurs impliqués.

Du côté de la GRC, le Plan national de réduction et de gestion des risques de catastrophe (National Disaster Risk Reduction and Management Plan - NDRRMP 2011-2028) est le document de base d'intervention du gouvernement, il est accompagné d'un Plan national de préparation aux catastrophes (NDPP) (2015-2028) et d'un Plan national de réaction aux catastrophes (NDRP).

ACC	GRC
<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie-cadre nationale sur le changement climatique 2010-2022// National Framework Strategy on Climate Change (NFSCC) (2010-2022) - Plan d'action national sur le changement climatique (2011-2028) // National Climate Change Action Plan (NCCAP) 2011-2028 - the Philippine Agenda 21 for Sustainable Development - Communication nationale initiale (2000) - Deuxième communication nationale (2014) - Contribution déterminée au niveau national (CDN) (2021) 	<ul style="list-style-type: none"> - National Disaster Risk Reduction and Management Plan (NDRRMP 2011-2028) - National Disaster Preparedness Plan (NDPP) (2015-2028) - National Disaster Response Plan (NDRP)

Tableau 3 : Principaux documents de politique pour chaque domaine

Aux Philippines, deux lois ont été promulguées cadrant l'intervention dans ces deux domaines (tableau 4) et exigeant l'inclusion de l'adaptation au changement climatique et de la réduction du risque de catastrophe dans le processus de planification du développement local (Gabriel et al., 2021).

ACC	GRC
- the Philippine Climate Change Act (2009) National	- loi nationale sur la réduction et la gestion des risques de catastrophe (2010)

Tableau 4 : Cadres légaux et réglementaires

3. LES PRINCIPAUX ALEAS ET ENJEUX CLIMATIQUES ET COTIERS

3.1. LES PRINCIPAUX ALEAS EN MILIEU COTIER AUX PHILIPPINES

L'archipel des Philippines, constitué de 7 107 îles, est naturellement exposé aux cyclones tropicaux, aux ondes de tempête et aux conséquences de l'oscillation australe El Niño (ENSO) et de l'oscillation décennale du Pacifique (PDO) du fait de sa proximité avec la "ceinture de feu du Pacifique" et de sa position le long de la ceinture des typhons du Pacifique (Cruz et al., 2017) (figure 1). Au cours d'une année, le pays subit en moyenne 20 typhons, dont 5 sont destructeurs. Ainsi, les Philippines se classent au 4^{ème} rang des pays les plus touchés par des événements extrêmes (Eckstein et al., 2020). En novembre 2013, le super typhon de classe 5, nommé Hayan, avec des vents atteignant jusqu'à 315 km/h, a provoqué la mort de 6 300 personnes et des dégâts matériels estimés à 13 MdUSD. Il a touché environ 16 millions de personnes, détruit plus de 1 million d'habitations et touché des centaines de milliers d'hectares de cultures dans 41 provinces.

Les Philippines figurent parmi les pays qui subiront la plus forte augmentation de la température de l'océan et de l'élévation du niveau de la mer (Cruz et al., 2017) associés à une fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes et la hausse des températures de l'air. La majorité de la population réside à moins de 60 km de la côte et les

quatre villes principales des Philippines (Manille, Cebu, Davao et Puerto Princesa) sont toutes situées en zones côtières. Plus de 60 % des moyens de subsistance de la population côtière dépendent des ressources marines (USAID, 2017).

Associé à la dégradation de l'environnement et à la déforestation, le changement climatique menace les écosystèmes côtiers et les pêcheries du pays. L'augmentation de la salinité et du niveau de la mer risque d'endommager les mangroves, tandis que l'acidification des océans et l'élévation des températures de surface des océans peuvent détruire les poissons et les habitats marins, notamment par le blanchiment des coraux (USAID, 2017).

Les Philippines connaissent une élévation du niveau de la mer (ENM) légèrement plus importante que la tendance moyenne mondiale ce qui accroît les risques liés aux ondes de tempête et menace d'inondation permanente les zones de faible altitude (USAID, 2017). La plupart des zones situées le long de la baie de Manille pourraient être submergées par une ENM de 1 m d'ici 2100 (Cruz et al., 2017).

L'intensification des ondes de tempête devrait affecter plus de 40 % de la population côtière vivant dans des quartiers informels (UNDRR, 2019). Les habitants pauvres des villes, dont beaucoup vivent dans des abris temporaires sont les plus exposés, car ils n'ont pas les moyens de prévenir ou d'atténuer la menace des inondations côtières et des ondes de tempête.

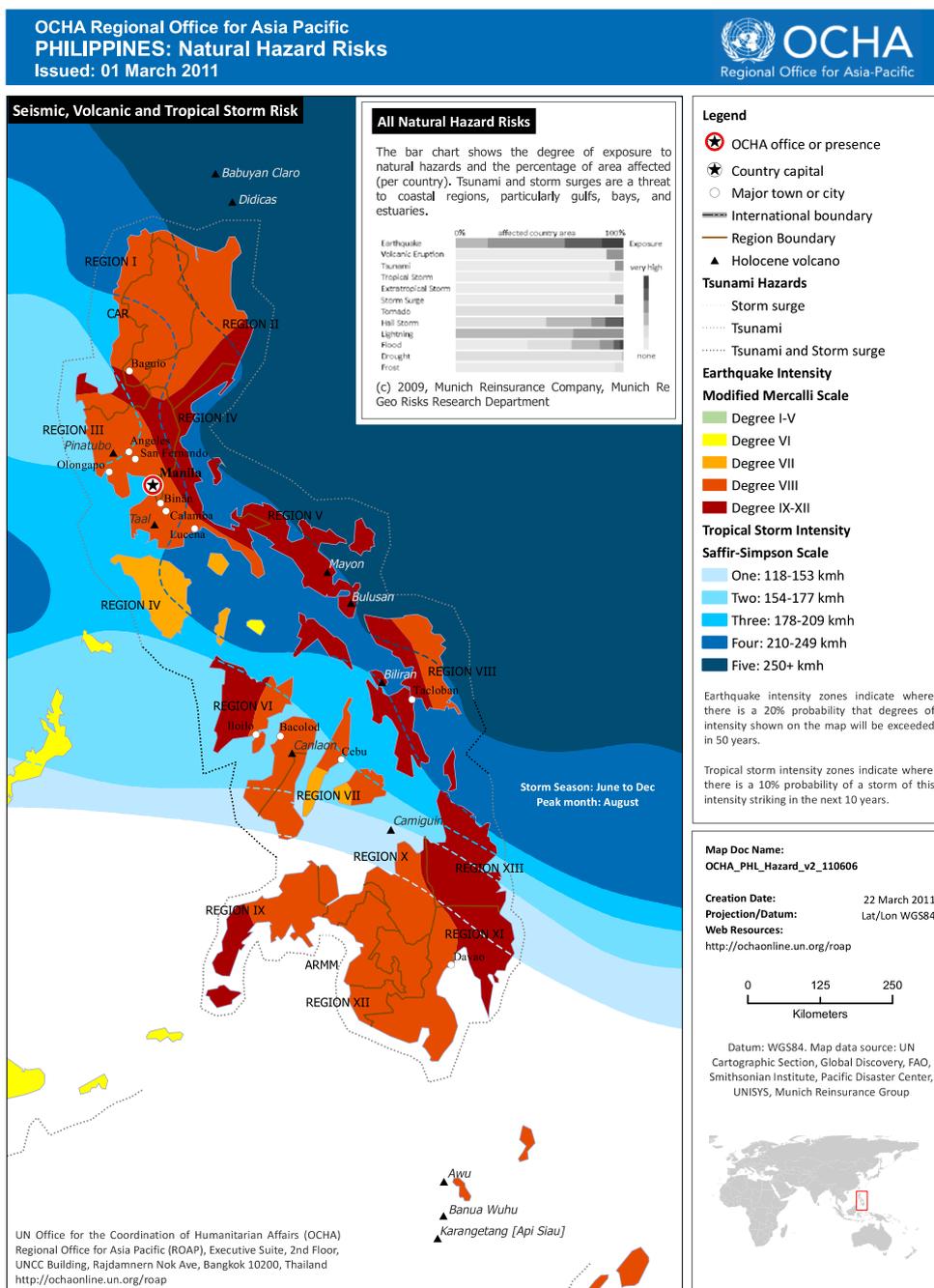


Figure 1 : Carte des risques naturels - Philippines (Source : OCHA, 2011)

3.2. LES PRINCIPAUX ENJEUX URBAINS ASSOCIES AUX RISQUES CLIMATIQUES

D'après le département des statistiques des Philippines (Philippines Statistics Authority), sur 1500 municipalités et 117 villes, 832 municipalités (55,47%) et 57 villes (48,72%), respectivement sont situées le long de la côte¹. De plus, 64 (81%) des 79 provinces disposent également sur leur territoire de domaines côtiers².



Figure 2 : L'urbanisation aux Philippines selon la méthodologie du Degré d'Urbanisation (European Union: <https://ghsl.jrc.ec.europa.eu/CFS.php>)

D'après le GFDRR (2011), les principaux enjeux urbains aux Philippines peuvent se résumer de la manière suivante :

- Plus de 60 % de la population du pays réside en zones urbaines.
- L'industrie et les services, basés dans les zones urbaines et périurbaines, représentent environ 84 % du PIB.
- Les infrastructures, la qualité de l'environnement et la fourniture de services de base sont des sujets de préoccupation majeurs pour les villes du pays.
- La pollution de l'air est un problème grave dans la région de Manille, et les systèmes de transport et de communication sont souvent inadéquats.
- Les tentatives de privatisation du développement des infrastructures urbaines (par exemple, les systèmes d'approvisionnement en eau, les installations aéroportuaires) ont été infructueuses, et le dysfonctionnement du régime foncier tend à faire grimper les prix des logements et à entraver l'accessibilité des villes.
- En 2009, la tempête tropicale Ketsana a détruit des routes et des ponts pour un montant de 33 millions de dollars, la région métropolitaine de Manille étant l'une des plus touchées.

¹ <https://psa.gov.ph/ocean-economy/technical-notes>

² <https://psa.gov.ph/ocean-economy/technical-notes>

- Les effets du changement climatique devraient exercer une pression supplémentaire sur l'environnement urbain en ce qui concerne l'utilisation durable des sols, les infrastructures, l'accès à l'eau potable et aux services de santé, et la gestion des déchets, entre autres.
- Pour la plupart des centres urbains situés le long de la côte - 25 des villes du pays - les effets de l'élévation du niveau de la mer sont aggravés par l'affaissement du sol dû à la surexploitation des eaux souterraines à des fins domestiques et industrielles.
- Les établissements informels et l'expansion urbaine non planifiée sont des problèmes courants, entraînant une congestion urbaine et aggravant les vulnérabilités physiques, sociales et environnementales (UNDRR, 2019).
- Dans de nombreuses régions des Philippines, les risques naturels sont soit sous-estimés, soit insuffisamment reflétés dans les exigences du code du bâtiment (GFDRR, 2016).

Le principal enjeu pour les villes de l'archipel des Philippines dans un contexte de changement sera l'impact de l'élévation du niveau marin et le risque de submersion marine (figures 3 et 4) ainsi que le renforcement des événements extrêmes et les risques pour les infrastructures urbaines et les établissements humains.

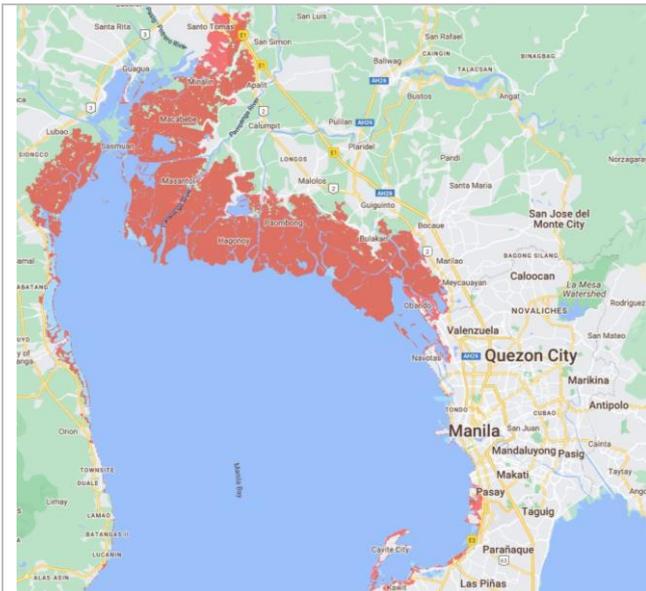


Figure 3 : Projection des surfaces sous le niveau marin à l'horizon 2050 pour l'agglomération de Manille (élévation du niveau de la mer + projection pessimiste) (source : Climate Central)

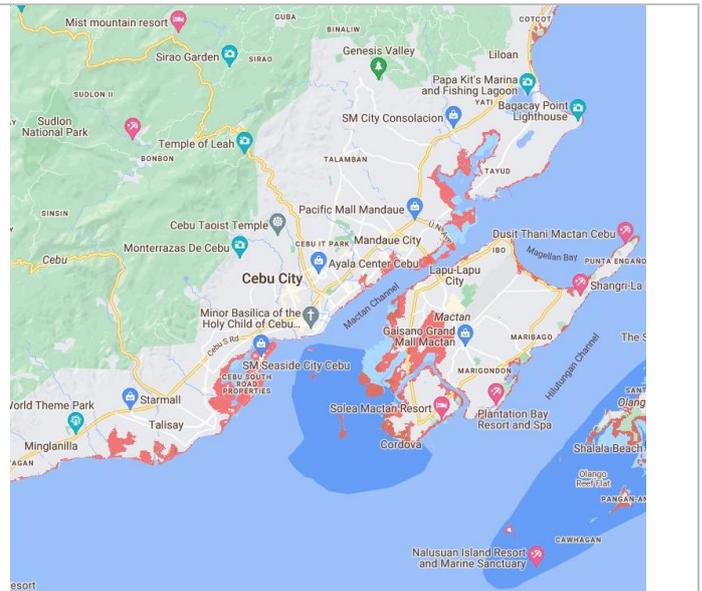


Figure 4 : Projection des surfaces sous le niveau marin à l'horizon 2050 pour l'agglomération de Cebu (élévation du niveau de la mer + projection pessimiste) (source : Climate Central)

4. PRISE EN CHARGE DE L'ACC ET DE LA GRC A L'ECHELLE TERRITORIALE AUX PHILIPPINES : DEFIS ET CONTRAINTES

4.1. LA DECENTRALISATION

4.1.1. Description du système de décentralisation

Selon la Constitution de 1987, le processus de décentralisation aux Philippines repose sur quatre niveaux composés des provinces, des villes, des municipalités et des villages (barangays). Les provinces, les villes, les municipalités sont considérées comme des unités de gouvernement local (local governments units, LGU).

Ainsi, le pays est divisé en 82 provinces, qui constituent le niveau supérieur du système de gouvernance locale. Chaque province est dirigée par un gouverneur et un conseil provincial élus. Le pouvoir législatif local est exercé par les conseils provinciaux (Sangguniang Panlalawigan).

Le niveau intermédiaire est composé des villes (146), des municipalités (1488) et des villages (42046). Pour les villes et les municipalités, le pouvoir exécutif est détenu par un maire élu. Le pouvoir législatif est confié à des organes législatifs locaux élus, appelés respectivement Sangguniang Panlungsod pour les villes et Sangguniang bayan pour les municipalités.

La distinction entre les villes et les municipalités est basée sur la superficie, le nombre d'habitants et les ressources financières.

Les villages, ou barangays, constituent le niveau le plus bas de la gouvernance locale. Les barangays sont dirigés par un représentant élu - le président du barangay - et un conseil de village élu (Sangguniang Barangay). Les barangays sont des subdivisions des villes et des municipalités et peuvent être assimilés à des quartiers.

4.1.2. Coopération horizontale

La Constitution de 1987 (article X, section 13) stipule que « les unités de gouvernement local » peuvent se regrouper, consolider ou coordonner leurs efforts, leurs services et leurs ressources à des fins qui leur sont communément bénéfiques, conformément à la loi. Ainsi, les provinces, les villes et les municipalités, ainsi que les barangays, peuvent établir des protocoles d'accord pour coordonner la prestation de services et coopérer avec leurs actifs respectifs, par exemple pour la gestion des déchets solides.

Il existe également des conseils de développement local (obligatoires) composés de représentants des autorités locales des différents niveaux de gouvernement au sein de la juridiction, ce qui permet une coordination verticale dans la formulation des politiques, des plans de développement et des investissements publics.

4.1.3. Responsabilités des collectivités territoriales

Les compétences, pouvoirs et ressources des collectivités locales sont définis dans le Code des collectivités locales de 1991.

Les villes et les municipalités sont les collectivités locales dotées de la majorité des compétences et des pouvoirs en matière de prestation de services publics : programmes d'aide sociale, gestion des déchets, construction d'installations municipales et d'infrastructures, et transports, etc.

Les provinces sont chargées des infrastructures financées par des fonds provinciaux, d'améliorer les mécanismes de perception des impôts et de permettre la coopération intermunicipale.

Les responsabilités des barangays comprennent le soutien à l'agriculture et l'entretien des centres de santé et des infrastructures.

4.2. CONVERGENCE STRATEGIQUE ET INSTITUTIONNELLE ENTRE ACC ET GRC AUX PHILIPPINES

La gestion de l'ACC et de la GRC aux Philippines repose sur des institutions gouvernementales, des stratégies et des lois distinctes (tableaux 2 à 4) ce qui peut, a priori, limiter les possibilités de convergence entre ces deux domaines d'action. D'autant que la GRC est institutionnalisée aux Philippines depuis 1954 alors que l'ACC est un domaine d'action encore très récent (2009 pour la loi sur le CC). Par conséquent, la GRC a acquis une "ancienneté" par rapport à l'ACC et son agence opérationnelle (le NDRRMC) reçoit plus de fonds, dispose d'une bureaucratie plus importante, a une plus longue expérience et est relativement plus compétente sur le plan technique pour assurer son mandat. L'ACC et son agence opérationnelle (la CCC), en revanche, n'en sont qu'à leurs balbutiements (Florano, 2015).

Pour autant, plusieurs points de convergence peuvent être identifiés (Florano, 2015) :

- les lois cadre de chaque domaine visent toutes deux à réduire les risques ou les vulnérabilités liés aux aléas naturels et leur vision est convergente,
- les deux lois reconnaissent les deux domaines (ACC et GRC) et leur interrelation,
- elles concourent à l'intégration de l'ACC et de la GRC dans les plans de développement locaux,
- le CCC et le NDRRMC sont tous les deux dirigés par le Président des Philippines,
- les chefs des deux agences sont membres des unités de décision et d'élaboration des politiques de l'autre,
- même si le CCC et le NDRRMC ont des budgets distincts au niveau national, les gouvernements locaux sont libres d'utiliser leur Fonds DRRM local de 5 % et leur Fonds de développement local de 20 % pour les activités liées à l'ACC et à la RRC,
- dans un protocole d'accord pour un programme de collaboration sur la réduction des risques climatiques aux Philippines signé en avril 2011, le NDRRMC et le CCC se sont engagés à travailler ensemble pour harmoniser,

coordonner et soutenir la mise en œuvre des plans d'action locaux de CC et des plans locaux de réduction et de gestion des risques de catastrophe des UGL (NDRRMC-CCC 2011),

- la mise en place en 2017 du cabinet sur l'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets et la réduction des risques de catastrophe (CCAM-DRR) en charge d'assurer la coordination des actions entre ACC et GRC (Tableau 2).
- les plans opérationnels du NCCAP du CCC et du NDRRMP du NDRRMC ont intégré les activités des deux domaines. Dans le NDRRMP, toutes les phases de GRC. La majorité de ces activités opérationnelles intégrées d'ACC et de GRC peuvent être intégrées dans les plans de développement locaux des LGU.

4.3. LA GRC ET L'ACC DANS LA PLANIFICATION TERRITORIALE

A l'échelle locale, les collectivités sont tenues (code des collectivités locales de 1991) de développer un Schéma d'aménagement du territoire (Comprehensive Land Use Plan-CLUP) et plan de développement global (Comprehensive development plan - CDP) qui est un plan d'action utilisé par chaque administration locale pour élaborer et mettre en œuvre des programmes et des projets sectoriels et intersectoriels prioritaires (Gabriel et al., 2021) (voir Tableau 5 pour plus de détail). Le processus de planification intègre les responsables locaux de la gestion des risques de catastrophe (LDRRMO), qui défendent les initiatives de RRC et d'ACC.

Plan	Définition	Principaux contenus	Horizon
Schéma d'aménagement du territoire / Comprehensive Land Use Plan-CLUP	Guide politique pour la réglementation des usages du sol couvrant l'ensemble de la compétence territoriale du LGU	Politiques sur les établissements humains, les aires protégées, les zones de production et les infrastructures	10-15 ans
Plan de développement global / Comprehensive development plan - CDP	Plan multisectoriel (économique, social, environnemental, physique/infrastructure, institutionnel) pour promouvoir le fonctionnement général du LGU	Objectifs sectoriels, stratégies, programmes, projets et mesures législatives	6 ans
Agenda législatif de l'exécutif / Executive Legislative Agenda (ELA)	Equivalent du CDP avec un planning de mise en œuvre de 3 ans	Objectifs sectoriels, stratégies, programmes et projets prioritaires et mesures législatives	3 ans
Plan d'investissement de développement local / Local development investment plan (LDIP)	Instrument principal de mise en œuvre du CDP et de l'ELA	Projets, plans et activités prioritaires et programme de financement prévu	3 ans
Plan d'investissement annuel / Annual Investment Plan (AIP)	Tranche d'un an du LDIP	Projets, plans et activités prioritaires proposés pour inclusion dans le budget local annuel	1 an

Tableau 5 : Principaux documents de planification et unités de gouvernance (traduit de Florano, 2015)

Le processus de développement local s'appuie sur une collaboration verticale entre le gouvernement local et la société civile garantissant que les plans de développement soient harmonisés depuis le bureau central jusqu'à chaque barangay dans le cadre d'une orientation de développement unique fixée par le bureau central de l'Autorité nationale pour l'économie et le développement (NEDA), qui dépend du bureau du président (Gabriel et al., 2021). La planification locale se caractérise également par une collaboration horizontale entre les communautés qui participent à la planification budgétaire.

Des plans d'action locaux sur le changement climatique (local climate change action plans-LCCAP) et des plans locaux de réduction des risques de catastrophe (Local DRRM Plan/LDRRMP) doivent être développés par les LGU selon la loi de 2009 sur le changement climatique et la loi sur la réduction des risques de catastrophe.

A l'échelle locale, les LGU ont la charge d'élaborer une trentaine de plans locaux (Gabriel et al., 2021), les plans locaux portant sur le changement climatique d'une part et la GRC d'autre part font partie de cet ensemble de plans locaux.

En 2007 et 2008, l'agence centrale de planification des Philippines (National Economic and Development Authority (NEDA), a publié des directives sur la planification locale³ intégrant des orientations et recommandations pour permettre aux LGU d'intégrer la réduction des risques de catastrophe dans le développement et la planification territoriale.

La formulation de ces plans de développement local intègre une projection de scénarios climatiques futurs et une évaluation de leurs impacts sur divers secteurs (zones côtières, santé, agriculture, eau, foresterie, etc.) et sur les risques naturels connus (typhons, tremblements de terre, glissements de terrain et les tremblements de terre). Les stratégies intégrées ACC/GRC sont ensuite identifiées et hiérarchisées pour être intégrées dans les CDP (Florana, 2015).

Cependant, la gestion des catastrophes reste encore considérée uniquement comme un exercice d'urgence et non comme partie intégrante du développement (Gabriel et al., 2021). Dans les faits, peu de PDC sont préparés et soumis. En juillet 2016, seules 160 des 1 700 unités gouvernementales locales avaient mis en place des plans d'action locaux contre le changement climatique (USAID, 2017), soit moins de 10%.

Gabriel et al., (2021) montrent également dans leurs travaux que même si des activités de GRC et d'ACC sont incluses dans le PDC, il s'agit plus d'un exercice de conformité de la planification que d'une réelle intégration des enjeux d'ACC et de GRC malgré une prise de conscience claire des acteurs de la vulnérabilité de leur territoire. Autrement dit, la présence d'un plan de GRC et d'ACC ne signifie pas nécessairement que la communauté est moins vulnérable ou mieux préparée étant donné les limites qualitatives du travail d'intégration (Gabriel et al., 2021) répondant plus à une demande légale et étant mal contextualisé.

Toutefois, Florano (2015) montre qu'avec une assistance technique et financière suffisante (appui extérieur coordonné), certaines villes, comme Sorsogon City, ont réussi l'intégration ACC/GRC à leurs plans de développement locaux.

4.4. L'ENGAGEMENT COMMUNAUTAIRE/COMMUNITY ENGAGEMENT

Aux Philippines, l'approche communautaire a toujours été mobilisée dans le cadre de la gestion des catastrophes naturelles à travers notamment les activités communautaires traditionnelles basées sur les connaissances locales (Bankoff, 2012). En 1978, la prévention et la gestion des catastrophes par les communautés ont été reconnues institutionnellement par le biais du Programme de préparation des communautés aux catastrophes (Community Disaster Preparedness Program) en vertu du décret présidentiel n° 1566 (Baybay and Hindmarsh, 2019). Cependant, une approche descendante et réactive de la gestion des catastrophes a prévalu, malgré l'existence d'approches communautaires (Baybay and Hindmarsh, 2019).

Dans les domaines de l'ACC et de la GRC, l'engagement communautaire actuel est faible et inefficace, du fait d'une sensibilisation insuffisante des communautés, la faible participation des communautés au processus de planification et d'élaboration des programmes, une intervention gouvernementale fragmentée et non coordonnée, la faible intégration de l'ACC et de la GRC dans la planification, etc. (Baybay and Hindmarsh, 2019).

4.5. L'ACTION TERRITORIALE A TRAVERS LES PROJETS : UNE CONVERGENCE POSSIBLE ?

En appui au gouvernement philippin, de nombreux projets interviennent dans le domaine de la GRC et de l'ACC en milieu urbain aux Philippines, tels que les projets suivants :

- Le **Réseau des villes asiatiques pour la résilience au changement climatique (Asian Cities Climate Change Resilience Network - ACCCRN)** a entamé en 2008 un processus d'accompagnement au développement et à la mise en œuvre de stratégies de résilience dans 10 villes d'Asie du Sud et du Sud-Est. En 2012, avec l'implication d'ICLEI – International Council for Local Environmental Initiatives - le processus a été étendu à 46 autres villes comprenant des villes philippines, afin d'améliorer leur capacité à planifier, financer et prendre des mesures pour promouvoir la résilience urbaine, en développement des stratégies de résilience urbaine (city resilience strategies - CRS).
- Le **Centre de recherche pour le développement international** (International Development Research Center- **IDRC**) a mis en œuvre le projet « The Coastal Cities at Risk in the Philippines: Investing in Climate and Disaster Resilience (CCARPH) ». Ce projet a travaillé sur la réduction des risques et des pertes liés aux catastrophes et sur la résilience. Travaillant dans trois **villes côtières de Metro Manila, Naga et Iloilo**, le CCARPH a fait progresser les connaissances en matière d'adaptation au changement climatique et de réduction des risques de catastrophe pour la résilience. Ce projet est également intervenu dans le domaine de « l'adaptation transformationnelle » grâce à des évaluations des risques fondées sur des données scientifiques qui ont permis

³ Department of the Interior and Local Government-Bureau of Local Government Development (DILG-BLGD) (2008) Rationalizing the local planning system: a source book.

Department of the Interior and Local Government-National Economic and Development Authority-Department of Budget and Management-Department of Finance (DILGNEDA-DBM-DOF) (2007) Integrated guide for local planning, investment programming, budgeting, revenue administration and expenditure management.

⁴ <https://ccar2.wordpress.com/overview-and-objectives/>

de planifier le développement intégrant les risques climatiques au sein des gouvernements locaux des villes de Naga, de Muntinlupa et d'Iloilo. En outre, le projet a produit un rapport sur l'innovation en matière de résilience et une boîte à outils sur la résilience.

- Le **Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)** en partenariat avec le Département des établissements humains et du développement urbain (DHSUD) et d'autres agences gouvernementales philippines met en œuvre le projet « Building Climate Resiliency Through Urban Plans and Designs (BCRUPD) », financé par le gouvernement allemand. L'objectif est d'aider le gouvernement philippin à améliorer les politiques, les réglementations et les capacités d'adaptation au changement climatique par la promotion de plans et de conceptions de développement urbain durable tenant compte du climat dans **cinq villes du pays**. Il vise à renforcer les capacités institutionnelles des représentants des gouvernements nationaux et infranationaux à orienter et à gérer la croissance urbaine vers des zones appropriées et à concevoir ces dernières en intégrant des principes et des pratiques de résilience.

Ces exemples de projet témoignent de la diversité des interventions (appui au développement de documents stratégique, appui scientifique avec un renforcement des connaissances à l'échelle locale, amélioration des capacités institutionnelles au niveau des échelles de gouvernance, etc.). Toutefois, il est difficile pour le gouvernement de porter une action coordonnée sur l'ensemble de son territoire à travers les appuis ponctuels extérieurs et certaines localités ne sont pas appuyées malgré leur besoin.

Enfin, certains travaux (Causevic et al., 2021) ont montré que les projets d'adaptation menés au niveau des villes d'Asie du Sud-Est prennent peu en compte l'impact futur de l'élévation du niveau marin. Par ailleurs, le financement associé à l'ACC reste disparate et dispersé en raison de la dépendance à des financements extérieurs, des financements de fait discontinus, et des montants insuffisants pour couvrir les pertes potentielles liées aux catastrophes.

4.6. MESSAGES CLES SUR LES DEFIS ET CONTRAINTES D'UNE DEMARCHE ACC ET GRC CONJOINTE

A l'issu de ce travail d'analyse, plusieurs constats sont à mettre en lumière expliquant les défis et les contraintes d'une démarche ACC et GRC conjointe à l'échelle des territoires aux Philippines :

- Un cloisonnement institutionnel des deux domaines avec une historicité distincte mais des efforts de convergence, affichés depuis 2009-2010,
- Une décentralisation de l'action ACC et GRC actée (sur le plan législatif) et organisée à travers l'élaboration de document de planification spécifique (plans locaux d'adaptation et de GRC) ou intégration dans les plans de développements locaux,
- Mais, dans les faits, l'intégration à l'échelle locale et la mise en œuvre restent limitées : manque de capacité humaine et technique, manque d'outils pratiques et concrets pour faciliter l'intégration, manque de financement, nombre important de plans locaux à élaborer (plus d'une trentaine), etc.,
- Dépendance des financements extérieurs pour l'appui au processus d'intégration,
- Emergence du concept de résilience urbaine et son opérationnalisation à travers plusieurs projets financés par les bailleurs de fond internationaux,
- Difficulté à prendre en compte les risques futurs malgré l'élaboration d'analyse de risque comme préalable à la préparation des plans locaux,
- Approche basée sur les communautés très développée (expérience historique) mais reste limitée dans le domaine de l'ACC et de manière conjointe ACC et GRC.

5. CONCLUSION

L'étude de cas des Philippines met en évidence que le processus de convergence entre ACC et GRC tant souhaité à l'échelle internationale, reste limité aux Philippines au niveau national et au niveau des territoires urbains, malgré la grande vulnérabilité de sa zone côtière. A l'échelle nationale, de nombreux efforts de coordination ont été initiés à la fois sur le plan législatif et institutionnel avec notamment la création d'un cabinet sur l'adaptation au changement climatique, l'atténuation de ses effets et la réduction des risques de catastrophe. De même, au niveau de la planification locale, un cadre législatif et des directives ont été élaborés pour favoriser l'intégration de l'ACC et de la GRC dans les plans de développement locaux, toutefois, l'intégration effective reste faible du fait des contraintes techniques, humaines et opérationnelles des collectivités locales.

Ces travaux mettent en évidence le besoin de recherches complémentaires sur le milieu urbain côtier aux Philippines. L'évaluation des risques climatiques futurs est également à renforcer et à mobiliser. De plus, il semble fondamental d'approfondir les travaux portant sur la résilience urbaine. Cette notion a été explorée à travers

différents projets aux Philippines mais nécessite un effort de mise à l'échelle et une intégration concrète au niveau des documents de planification de l'ensemble des villes du pays ainsi que dans les documents de politiques nationales.

Finalement, pour renforcer l'intégration à l'échelle locale, il paraît nécessaire de mettre en place des outils pratiques d'aide à la planification, à la mobilisation des acteurs et à la prise de décision.

7. REFERENCES

- Bankoff G 2012, Storm over San Isidro: 'civic community' and disaster risk reduction in the nineteenth century Philippines, *Journal of Historical Sociology*, vol. 25, no. 3, pp.331–351.
- Baybay, C. S., & Hindmarsh, R. (2019). Resilience in the Philippines through effective community engagement. *The Australian Journal of Emergency Management*, 34(1), 65–70.
<https://search.informit.org/doi/10.3316/ielapa.189447123598706>
- Causevic, A., LoCastro, M., David, D., Selvakkumaran, S., & Gren, Å. (2021). Financing resilience efforts to confront future urban and sea-level rise flooding: Are coastal megacities in Association of Southeast Asian Nations doing enough? *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 48(5), 989–1010.
<https://doi.org/10.1177/2399808321994437>
- Cruz, R. V. O., Aliño, P. M., Cabrera O. C., David, C. P. C., David, L. T., Lansigan, F. P., Lasco, R. D., Licuanan, W. R. Y., Lorenzo, F. M., Mamaug, S. S., Peñaflor, E. L., Perez, R. T., Pulhin, J. M., Rollon, R. N., Samson, M. S., Siringan, F. P., Tibig, L. V., Uy, N. M., Villanoy, C. L. (2017). 2017 Philippine Climate Change Assessment: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation. The Oscar M. Lopez Center for Climate Change Adaptation and Disaster Risk Management Foundation, Inc. and Climate Change Commission.
- Gabriel, A.G., Santiago, P.N.M. & Casimiro, R.R. Mainstreaming Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation in Comprehensive Development Planning of the Cities in Nueva Ecija in the Philippines. *Int J Disaster Risk Sci* **12**, 367–380 (2021). <https://doi.org/10.1007/s13753-021-00351-9>
- David Eckstein, Vera Künzel, Laura Schäfer, Maik Winges, 2020, Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018, BRIEFING PAPER GLOBAL CLIMATE RISK INDEX.
- Florano, E.R. (2015). Mainstreaming Integrated Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in Local Development Plans in the Philippines. In: Leal Filho, W. (eds) *Handbook of Climate Change Adaptation*. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-38670-1_36.
- GFDRR, 2011, Climate Risk and Adaptation Country Profile, Vulnerability, Risk Reduction, and Adaptation to Climate Change, Philippines.
- GFDRR, 2016. Regulatory Framework for Strengthening Existing Buildings in the Philippines.
- UNDRR, 2019. Disaster Risk Reduction in the Philippines. Status report.
- USAID, 2017, Climate change risk profile, Philippines, Factsheet.

A propos de l'Agence française de développement

Le groupe AFD contribue à mettre en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. Composé de l'Agence française de développement (AFD), en charge du financement du secteur public et des ONG, de la recherche et de la formation sur le développement durable, de sa filiale Proparco, dédiée au financement du secteur privé, et d'Expertise France, agence de coopération technique, le Groupe finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.

**Convergence de l'adaptation
au changement climatique (ACC) et de la gestion
des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial :
quels messages pour les collectivités locales ?
Une perspective à partir des villes côtières aux Philippines**

Le présent papier rentre dans le cadre d'une étude plus large portant sur la 'Convergence de l'adaptation au changement climatique (ACC) et de la gestion des risques de catastrophe (GRC) au niveau territorial : Quels messages pour les collectivités locales ? et Quels besoins en matière de recherche ? Une perspective à partir des villes côtières au Sénégal, Bénin, Vietnam et Philippines'. La synthèse des travaux a fait l'objet d'une publication dans la collection Papier de recherche des Editions Agence française de développement. Est présentée ici l'analyse plus précise des enjeux et spécificités des Philippines.

Agence française de développement (AFD)

5, rue Roland Barthes – 75012 Paris

www.afd.fr