

Strasbourg, 26 octobre 2015

AP/CAT (2015) 12
Or. anglais

ACCORD EUROPÉEN ET MÉDITERRANÉEN SUR LES RISQUES MAJEURS (EUR-OPA)

**PROJET DE PLAN À MOYEN TERME
2016 – 2020**

Des paroles aux actes : vers une région européenne et méditerranéenne plus résiliente aux risques naturels et technologiques

**à adopter à la 13^e Session ministérielle de
l'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA)
2016**

INTRODUCTION

Dix ans après l'adoption du Cadre d'action de Hyogo, il reste encore un long chemin à parcourir avant que nos sociétés ne soient véritablement résilientes aux risques naturels et technologiques. L'impact croissant des catastrophes naturelles et technologiques sur les populations, les biens, les conditions de vie, le patrimoine et l'environnement dans les pays européens et méditerranéens prouve que, malgré une capacité de réponse aux catastrophes sans cesse améliorée au moyen d'une coopération renforcée et de mécanismes de coordination plus efficaces, la tâche qui consiste à réduire les vulnérabilités et à mieux préparer les sociétés reste extrêmement compliquée.

La vulnérabilité accrue de nos sociétés face aux catastrophes s'explique en partie par le manque persistant de préparation suffisante, mais aussi par la dynamique intrinsèque des catastrophes : le changement climatique semble induire une augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes, tandis que le changement d'affectation des terres contribue à augmenter le nombre de biens susceptibles d'être menacés. Dans ce contexte, la coopération internationale s'est révélée un outil efficace pour promouvoir la réduction des risques de catastrophes en facilitant l'accès à l'aide et à l'expertise, mais aussi pour atténuer les conséquences des catastrophes et accélérer le retour à la normale.

L'Accord européen et méditerranéen sur les risques majeurs (EUR-OPA), créé en 1987 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sous la forme d'un groupe ouvert de coopération, est un vecteur approprié pour promouvoir l'agenda de la Réduction du risque de catastrophes (RRC) en Europe et autour de la Méditerranée. En presque trois décennies d'existence, l'Accord a promu, aux niveaux européen et méditerranéen, la coopération sur la prévention, la préparation, la réaction et les secours autour des catastrophes majeures, grâce à un certain nombre de stratégies politiques et techniques, telles que :

- des orientations pour la réduction des risques de catastrophes, afin d'inspirer et de promouvoir des politiques appropriées et d'améliorer la gouvernance en matière de prévention et de réaction ;
- des instruments basés sur les connaissances pour évaluer et réduire la vulnérabilité, par les sciences, les technologies, l'éducation et la formation ;
- une approche régionale coordonnée pour prendre en compte des aspects importants souvent négligés, et définir des mécanismes appropriés pour les traiter.

Les activités de l'Accord bénéficient du soutien politique du Conseil de l'Europe, animé par la volonté permanente de renforcer la sécurité des citoyens européens, notamment en concevant et soutenant des politiques intégrées dans les domaines de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles et technologiques dans une perspective de développement durable, et compte tenu des répercussions du changement climatique.

Le Cadre d'action de Sendai 2015-20, adopté lors de la 3^e Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophes tenue en mars 2015 à Sendai (Japon), apporte aussi un soutien majeur à l'action présente et future de l'Accord. Ce Cadre, approuvé par l'ensemble des Etats membres de l'Accord, attribue aux organisations régionales un rôle clair concernant sa mise en œuvre et son succès : diffusion de bonnes pratiques, partage d'expériences, encouragement de la coopération, promotion de mesures de résilience et renforcement des travaux scientifiques et techniques.

Pour ce qui est des aspects techniques, les activités de l'Accord sont soutenues principalement sous les formes suivantes :

- les travaux scientifiques et techniques développés par les 26 Centres spécialisés intégrés au réseau des Centres spécialisés européens et méditerranéens de l'Accord ;
- les rapports de consultants en réponse aux demandes spécifiques de ses organes de gouvernance ;
- les contributions émanant de gouvernements d'Etats membres concernant des projets ou des thèmes de recherche présentant un intérêt particulier pour d'autres Etats ;
- les informations compilées par des groupes de travail créés dans le cadre de l'Accord pour examiner des questions techniques d'intérêt commun ;
- des projets de collaboration menés avec d'autres organes nationaux et internationaux dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes, en particulier avec la Stratégie internationale pour la réduction des risques de catastrophes et le Forum européen pour la réduction du risque de catastrophes.

L'objectif de ce Plan à moyen terme est donc de proposer un instrument politique et technique actualisé comportant de nouvelles priorités et orientations pour l'action de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs au cours des cinq prochaines années, en améliorant son efficacité compte tenu des ressources financières limitées à sa disposition dans des sociétés européennes et méditerranéennes toujours plus vulnérables.

PRINCIPES APPLIQUÉS

1. Les activités de réduction des risques de catastrophes au sein de l'Accord doivent couvrir l'ensemble du cycle de gestion des catastrophes. En plus de la nécessaire attention qu'il convient de porter à la **réponse** aux catastrophes, la **réduction de la vulnérabilité**, qui repose sur des techniques faisant appel aux sciences et à l'ingénierie, doit être complétée par l'**implication appropriée de la population** et par des mesures de **préparation** à tous les niveaux.
2. Conçu comme un instrument de coopération intergouvernementale, l'Accord devrait avoir pour principal objectif de fournir aux autorités des Etats membres des outils supplémentaires pour mieux définir leurs propres stratégies nationales en matière de RRC et de garantir que ces stratégies nationales révisées permettent aussi de répondre de façon adéquate aux risques transfrontières.
3. L'Accord continuera de rationaliser son action par rapport à d'autres priorités politiques du Conseil de l'Europe, en particulier par le renforcement de sa coopération avec toutes les autres entités concernées de l'Organisation, et notamment l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la Banque de développement.
4. Plus que jamais, la coopération avec d'autres organisations internationales reste un élément essentiel de son action future, afin de lui permettre de bénéficier de synergies renforcées et d'éviter tout chevauchement d'activités. Un effort particulier sera consenti pour intensifier la

collaboration déjà en place avec les autres organisations européennes et méditerranéennes impliquées dans la réduction des risques de catastrophes, et notamment :

- le bureau Europe de l'ONU/SIPC, au moyen de l'actualisation des actions spécifiques en relation avec le mémorandum de coopération signé avec l'ONU/SIPC en 2008 ;
- le Forum européen pour la réduction du risque de catastrophes, au moyen d'un échange accru d'expériences nationales sur des thèmes spécifiques ;
- la Commission européenne, au moyen du développement d'initiatives communes dans des domaines dans lesquels les Etats membres de l'accord sont susceptibles de jouer un rôle significatif ;
- l'Unesco, au moyen d'une collaboration renforcée sur des thèmes d'intérêt commun, comme l'éducation et la sensibilisation aux risques ou encore à la protection du patrimoine culturel.

5. Le nouveau Plan d'action à moyen terme 2016-2020 se focalisera sur un nombre plus limité de champs d'action liés à la mise en œuvre, dans l'espace géographique couvert par l'Accord, du nouveau Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes 2015-2030.

Il s'agira notamment :

- d'appliquer les sciences et les techniques pour mieux évaluer des risques en évolution et adapter en conséquence les stratégies de résilience ;
- de renforcer la coopération entre l'ensemble des décideurs pour parvenir à une meilleure définition du rôle effectif des autorités dans la réduction des risques de catastrophes ;
- de promouvoir la « culture du risque » au sein de la population (enfants, adultes et personnes ayant des besoins spéciaux) ;
- de promouvoir la participation active de la population (individuellement et collectivement) à la RRC.

6. Les organes statutaires de l'Accord (Comité des Correspondants permanents, Bureau et réseau des Centres spécialisés) amélioreront leurs synergies et rationaliseront leurs activités autour de ces champs d'action dans l'objectif de renforcer la contribution réelle de l'Accord. La collaboration avec des Etats non membres et d'autres partenaires sera également promue, afin de garantir une approche plus globale ainsi qu'une plus large diffusion des aboutissements de l'Accord dans les enceintes nationales et internationales.

7. Le réseau des Centres spécialisés de l'Accord sera renforcé en tant que de besoin, en s'assurant qu'il offre le soutien technique et scientifique nécessaire pour atteindre les buts et objectifs de réduction des risques de catastrophes fixés par les Etats membres. Le financement apporté aux Centres spécialisés par l'Accord se concentrera sur des projets qui contribuent aux champs d'action prioritaires et présentent une utilité pour l'ensemble des Etats membres.

PRIORITÉS D'ACTION

I. Un rôle renouvelé pour les autorités

Les risques auxquels sont confrontées nos sociétés contemporaines et les tâches associées qui incombent aux autorités nationales pour y répondre évoluent en permanence. Pour aider les autorités à remplir leur mission dans ce contexte, la coopération internationale peut être d'une aide considérable, tandis que la mutualisation des connaissances et des ressources est nécessaire ; l'expérience engrangée dans d'autres pays peut être mise à profit mais, si cette expérience fait défaut, le développement de méthodologies communes est une possibilité envisageable.

1. Informations scientifiques et techniques pour les décideurs

A tous les stades du cycle de gestion du risque, de meilleures connaissances scientifiques et techniques sont nécessaires pour élaborer des mesures de prévention plus adaptées, mais également pour améliorer les plans de préparation et assurer des interventions efficaces. Pour que les travaux scientifiques et techniques menés soient utiles, il convient de collecter des informations sur les sources du risque et ses manifestations, et de les diffuser à l'ensemble des acteurs pertinents.

Les actions développées dans ce domaine entendent contribuer à la mise en œuvre, dans ses Etats membres, de la première priorité d'action du Cadre de Sendai, et notamment, « la compréhension des risques de catastrophe ».

a. La connaissance des risques comme base des politiques publiques

Une meilleure connaissance des sources de risque constitue une première étape dans l'élaboration d'actions de prévention pertinentes et de mesures de préparation adaptées. En identifiant les insuffisances des connaissances de base concernant les risques, qui subsistent même pour les plus connus d'entre eux, il sera possible de trouver des solutions pour combler ces lacunes. Il convient d'accorder une importance toute particulière aux risques émergents, étant donné que leurs sources et leurs conséquences sont par définition moins bien connues que celles des risques déjà identifiés, qui ont l'avantage de nombreuses années d'étude et d'expérience.

L'Accord mettra donc à profit la compétence de son réseau de Centres scientifiques et techniques pour fournir aux autorités nationales les informations requises sur les risques et les vulnérabilités, afin de leur permettre de planifier leurs actions. Cette approche orientée sur les usagers exigera que soit déployé un effort significatif pour mettre en relief les implications pratiques, en laissant de côté les inévitables aspects techniques et en mettant l'accent sur les actions concrètes que devront mettre en œuvre les autorités pertinentes.

b. La surveillance des risques en tant qu'instrument de l'action publique

Une fois que les éléments théoriques des risques sont mieux connus, il reste encore à surveiller les événements potentiellement à risque pour adopter des mesures préventives et/ou des mesures d'intervention adaptées en temps voulu. Même si l'activité de surveillance est généralement considérée

comme relevant de l'échelon national compte tenu des données sensibles qu'elle peut impliquer, l'Accord tentera de développer de nouveaux moyens d'identifier les risques potentiels et de promouvoir, le cas échéant, la collaboration des divers Etats pour créer des outils de suivi destinés à gérer les risques transfrontières.

L'Accord encouragera donc la proposition, par le réseau des Centres scientifiques et techniques, d'outils de surveillance générale à la fois des risques et des vulnérabilités dans l'objectif de fournir en temps réel, autant que possible, des informations grâce auxquelles les autorités nationales pourront mieux évaluer l'ampleur réelle des phénomènes et ajuster leurs actions en conséquence, en termes de prévention si la catastrophe n'a pas encore eu lieu ou en termes d'intervention si des mesures de prévention ne sont plus d'actualité.

2. Une coopération renforcée entre les décideurs

La difficulté que rencontrent les autorités nationales à définir des stratégies adaptées est accentuée par le rôle croissant occupé par d'autres acteurs, et notamment les autorités locales et régionales, des entités non gouvernementales ou encore des sociétés privées. Dans ce contexte, les autorités nationales doivent repenser leur rôle en profondeur : d'un rôle directif, du sommet vers la base, dans le cadre duquel elles commandent la façon dont tous les participants doivent se comporter, elles doivent passer à un rôle de leadership plus transversal, dans lequel elles coordonnent les actions des différents intervenants. L'objectif visé est de mettre en lumière les forces de cette coopération accrue, plutôt que ses faiblesses, et d'identifier comment optimiser au mieux des synergies devenues incontournables.

Les actions développées dans ce domaine entendent contribuer à la mise en œuvre, dans les Etats membres, de la deuxième priorité d'action du Cadre de Sendai, et notamment « le renforcement de la gouvernance des risques de catastrophe ».

a. Surmonter les obstacles internationaux

L'Accord, en tant qu'instrument de coopération internationale, devra analyser les problèmes susceptibles de se poser entre ses Etats membres lorsqu'ils doivent gérer ensemble (de façon bilatérale ou multilatérale) des risques transfrontières communs. Il explorera les aspects techniques et administratifs identifiés sur le terrain qui constituent pour l'instant des obstacles à une collaboration adaptée et promouvra parmi les Etats membres des façons de les surmonter.

Il examinera par ailleurs les diverses propositions techniques, juridiques et économiques qui pourraient faciliter des actions internationales coordonnées dans toutes les phases du cycle de gestion des risques. Introduire des modifications de la législation est certes une prérogative nationale mais, compte tenu de leur impact potentiellement négatif ou positif sur la future coopération internationale, il conviendrait d'en tenir compte avant leur adoption au niveau national ou d'anticiper des mesures correctives pour la gestion des risques transfrontières.

b. Surmonter les obstacles nationaux

Dans la mesure où certaines difficultés de la coopération internationale trouvent leur origine dans les spécificités de chaque stratégie nationale, l'Accord se concentrera sur l'optimisation de la gouvernance nationale en la matière grâce en particulier aux leçons apprises dans d'autres pays. La nécessaire séparation des responsabilités entre les diverses entités nationales constitue une première étape importante, sans toutefois négliger le fait que certaines entités infranationales interviennent de façon déterminante dans le soutien mais également la révision de ces stratégies nationales.

Il examinera par ailleurs comment une action coordonnée entre le secteur public et le secteur privé pourrait contribuer à une meilleure préparation aux catastrophes et à une intervention plus efficace, le cas échéant. Le secteur privé tend à s'imposer comme un acteur majeur dans la mise en place et l'opération d'infrastructures critiques qui sont indispensables aux stratégies nationales pour la réduction des risques de catastrophes. La coopération dorénavant inévitable entre intérêts privés et besoins publics doit donc se développer de manière à contourner d'éventuelles logiques antagonistes.

II. La nécessité d'un rôle accru de la population

Le rôle des autorités est assurément essentiel pour préparer la population aux catastrophes, car elles sont responsables de la majorité des services techniques impliqués dans la RRC et interviennent en fin de compte en cas d'événement majeur. Toutefois, l'histoire a souvent montré que la préparation de la population est tout aussi capitale pour garantir le succès des interventions des autorités. Par conséquent, le rôle de la population dans toutes les phases du cycle de gestion des catastrophes est également une priorité pour les autorités compétentes, et sa prise en charge peut être divisée en deux étapes d'égale importance.

1. *La sensibilisation comme condition préalable*

La sensibilisation de la population au risque est un facteur important pour mettre en œuvre efficacement les mesures de RRC et pour lui faire comprendre les limites exactes de toute intervention potentielle en cas de catastrophe. En règle générale, les catastrophes ne sont pas assez fréquentes en Europe pour entraîner l'effet de mémoire important qui accompagne les mesures de RRC et, même lorsqu'elles ont lieu, leurs conséquences sont assez limitées par rapport à d'autres régions du monde, ce qui explique l'absence d'une « culture du risque/de la sécurité » notable au sein de la société. Cette situation rend encore plus évidente la nécessité d'avoir une bonne perception (pas une peur) des risques potentiels pour soutenir les mesures adoptées par les autorités, ainsi que pour tenter de faire face à leurs conséquences financières.

Les actions développées dans ce domaine entendent contribuer à la mise en œuvre, dans ses Etats membres, de la quatrième priorité d'action du Cadre de Sendai, et notamment « le renforcement de l'état de préparation aux catastrophes ».

a. *S'adresser aux citoyens actuels*

L'accord mettra notamment l'accent sur la sensibilisation au risque de la population adulte, puisque c'est elle qui, à court terme, devra prendre les décisions adéquates face aux risques potentiels. Si les personnes habitant dans les environs d'une zone dangereuse (centrale nucléaire, usine chimique, barrage, etc.) sont clairement plus sensibles et plus faciles à atteindre directement, il reste difficile de leur fournir des

informations générales sur tous les risques potentiels puisqu'elles n'y sont pas directement confrontées et que, d'une manière générale, elles ont tendance à les sous-évaluer.

L'Accord examinera les meilleures façons d'atteindre cette population, à la fois en termes de médias et de contenus. La population en quête d'informations se tourne vers les médias traditionnels (la télévision, la radio et les journaux), dans la mesure où ils sont censés être à la fois indépendants des autorités et dignes de confiance ; les outils de communication adaptés à ces médias doivent tout d'abord intéresser les journalistes non spécialisés à ces sujets, et leur fournir ensuite des éléments qui seront utiles à leurs yeux. L'importance croissante d'autres médias comme source d'information constitue un défi d'autant plus grand qu'ils ne sont pas réellement régulés : les autorités doivent rester actives en temps réel concernant les suites données à la publication des informations.

b. S'adresser aux citoyens de demain

L'Accord poursuivra ses efforts de sensibilisation des jeunes en matière de risques, étant donné qu'ils sont les futurs acteurs majeurs de l'intégration de la RRC dans les politiques et décisions quotidiennes. Apporter à ces citoyens de demain des informations pertinentes sur les dangers et les risques, et pas seulement au niveau local, en utilisant l'enseignement scolaire, est essentiel, même si l'intégration formelle d'un volet consacré à ce sujet dans des programmes déjà chargés semble difficile pour de nombreux pays.

Par conséquent, l'Accord promouvra en complément des actions de formation alternatives non formelles, voire informelles. Encore une fois, la principale difficulté consiste à trouver la bonne façon d'atteindre les jeunes, quand on sait que l'approche académique traditionnelle est jugée peu attrayante pour les jeunes, en particulier hors du contexte scolaire. Les instruments les plus pertinents à privilégier seraient des outils audiovisuels attrayants et les réseaux sociaux pour interagir avec les jeunes et pour qu'ils puissent interagir entre eux.

2. L'engagement citoyen en tant que devoir

La sensibilisation est un aspect important pour mobiliser la population, mais si elle n'est pas accompagnée d'actions concrètes de prévention et de préparation, elle restera pour l'essentiel inefficace en cas de catastrophe. Lorsque les individus sont pleinement conscients de l'impact potentiel des catastrophes, il est très peu probable qu'ils restent inactifs, en particulier si leurs actions peuvent avoir des effets importants sur la résilience globale aux catastrophes, grâce à l'action individuelle de chacun, mais aussi grâce à l'action collective de la population. Dans tous les cas, le comportement adapté des individus est un atout majeur pour garantir l'efficacité de nombreuses mesures de RRC adoptées par les autorités, alors que de mauvaises décisions entraînent en général l'échec de ces mesures.

Les actions développées dans ce domaine entendent contribuer à la mise en œuvre, dans ses Etats membres, de la troisième priorité d'action du Cadre de Sendai, et notamment « l'investissement dans la réduction des risques de catastrophe aux fins de résilience ».

a. L'action individuelle pour sa propre résilience

L'Accord mettra l'accent sur la promotion de décisions individuelles appropriées dans l'objectif de réduire le niveau de risque global de nos sociétés contemporaines. Une grande source de motivation à prendre des décisions relatives à sa propre protection contre les catastrophes réside dans le fait de se rendre compte que l'on peut être directement affecté par celles-ci et que les décisions personnelles que l'on prend peuvent être essentielles pour se protéger. En termes de prévention, cela peut se traduire par la prise en compte des risques potentiels lors du choix d'une maison ou par la mise en œuvre de travaux spécifiques pour mieux la protéger. Pour ce qui est de la préparation, cela peut supposer l'élaboration d'un plan d'évacuation personnel en cas de catastrophe et la constitution des stocks nécessaires pour y faire face.

L'Accord mettra en avant l'importance de tenir compte des opinions individuelles au moment de définir des procédures pour prévenir, préparer et gérer les risques de catastrophes. L'objectif est double : non seulement impliquer personnellement chaque citoyen dans le succès de telles stratégies, mais aussi prendre en compte tous les facteurs déterminant des comportements individuels spécifiques. La capacité à transformer la participation des citoyens en engagement réel, par exemple par le biais d'un travail bénévole à n'importe quel niveau, peut également être explorée et il conviendra d'identifier les décisions adaptées à prendre pour promouvoir cet engagement.

b. L'action collective pour la résilience sociale

L'Accord consacrera un effort particulier à l'examen de la valeur ajoutée des actions de groupes de personnes plus étendus, organisés en communautés, comprenant par exemple des ONG ou d'autres types d'associations, pour favoriser la résilience des sociétés dans leur ensemble. En proposant des actions concrètes ou en évoquant simplement les questions au niveau concerné (local, régional, national ou même international), ces groupes peuvent considérablement contribuer à la promotion de la RRC en protégeant un nombre important de personnes.

L'Accord réfléchira aussi à la façon de faire en sorte que les autorités compétentes considèrent ces actions davantage comme des atouts potentiels pour mieux protéger les sociétés que comme une charge supplémentaire. Celles-ci doivent essayer de faire intervenir ces groupes lorsque cela est pertinent pour la prise de décision, étant donné qu'ils sont susceptibles soit d'apporter un soutien massif aux mesures proposées soient de constituer un obstacle significatif à leur adoption. L'action collective peut aussi être un moyen efficace de modifier la perception du risque qu'ont les individus et, ainsi, de faire évoluer leurs comportements en les rendant plus attentifs au risque.