

46^e SESSION

Rapport
CG(2024)46-17
28 mars 2024

Réponses locales et régionales aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques : de la préparation aux risques à la résilience

Commission des questions d'actualité

Co-Rapporteurs¹ : Jean-Paul BASTIN, Belgique (L, PP E/CCE)
Christian DEBEVE, France (R, GILD)

Résolution 500 (2024)	2
Recommandation 510 (2024)	5
Exposé des motifs	7

Résumé

La plupart des pays européens sont touchés par des catastrophes naturelles et dans une certaine mesure par des risques climatiques, et les autorités locales et régionales sont parmi les premières à devoir apporter des réponses spécifiques, car aucune crise ne ressemble à une autre. La gestion efficace des crises est une question complexe, car elle s'inscrit dans des "horizons temporels" successifs - avant, pendant, juste après et longtemps après une catastrophe - et les actions à court et à long termes doivent souvent être déployées en parallèle, tout en garantissant une coopération horizontale harmonieuse au sein d'un territoire et une coordination verticale entre les différents niveaux de gouvernance.

Sur la base de trois études de cas examinées en Belgique, en Espagne et en Türkiye, le rapport montre que la préparation aux crises, la fourniture de réponses d'urgence et d'après-crise efficaces et le renforcement de la résilience impliquent une solidarité territoriale, le développement d'une culture du risque et une volonté d'induire des transitions économiques, écologiques et sociales au sein des communautés locales et régionales.

Dans sa résolution, le Congrès invite les collectivités locales et régionales à adopter une approche globale pour faire face aux catastrophes naturelles et aux risques climatiques. Dans sa recommandation, il appelle les gouvernements des États membres à soutenir les collectivités locales et régionales confrontées à des crises par tous les moyens possibles, qu'il s'agisse de mécanismes de financement adéquats, d'échanges de bonnes pratiques, de collecte de données ou de programmes de formation.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 500 (2024)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à sa Résolution 455 (2020) « Les élections locales et régionales lors de crises majeures », qui traite de certains des principaux défis liés au respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit en temps de crise ;

b. à l'exposé des motifs sur les « Réponses locales et régionales aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques : de la préparation aux risques à la résilience (CG(2024)46-17), qui se fonde sur trois études de cas menées en Belgique, en Espagne et en Türkiye et sur des visites d'étude effectuées dans ces deux derniers pays, respectivement du 6 au 8 septembre 2023 et du 18 au 20 décembre 2023 ;

c. à la Résolution 2493 (2023) et la Recommandation 2251 (2023) « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui fournissent des orientations pour la coordination entre les différents niveaux de gouvernance et soulignent l'importance de la prévention et de l'anticipation des risques en ce qui concerne les populations les plus vulnérables ;

d. à la Recommandation CM/Rec(2018)3 du Comité des Ministres aux États membres sur « le patrimoine culturel face au changement climatique : renforcer la résilience et promouvoir l'adaptation », qui recommande aux États membres de veiller à intégrer le patrimoine culturel dans leurs politiques et stratégies d'adaptation au changement climatique ;

e. à l'Accord partiel du Conseil de l'Europe relatif au Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs (EUR-OPA), qui offre une plateforme de coopération dans le domaine des catastrophes naturelles et technologiques majeures ;

f. au Cadre d'action de Sendai des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) en tant que feuille de route internationale pour rendre les communautés plus sûres et plus résilientes, en proposant des actions prioritaires en matière de collecte de données, de renforcement des connaissances et de coopération à tous les niveaux ;

g. aux objectifs de développement durable (ODD) et à l'Agenda 2030 de développement durable des Nations Unies, en particulier l'ODD 13 « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions », ainsi que l'ODD 3 « Bonne santé et bien-être » et l'ODD 11 « Villes et communautés durables », trois objectifs qui peuvent être pertinents pour les catastrophes et les risques de toutes sortes.

2. Le Congrès estime que :

a. si de nombreuses autorités locales et régionales sont bien préparées à des situations de crise aiguë, les capacités de réaction aux catastrophes et aléas extrêmes ou multiniveaux pourraient toutefois encore être améliorées en renforçant la solidarité entre tous les niveaux de gouvernance au sein d'un État, en professionnalisant la gestion de crises, et en allouant les ressources humaines et financières nécessaires pour les missions décentralisées à chaque niveau d'autorité ;

b. tant la coordination entre les divers niveaux de gouvernance que la coopération entre les différentes parties présentes sur les territoires est essentielle et requiert une amélioration constante, notamment dans les domaines de préparation aux crises, de la communication et de la formation professionnelle ;

c. les lacunes en matière de transparence et de cohérence des processus décisionnels peuvent, en temps de crise, représenter des menaces ou porter atteinte aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit ;

² Discussion et adoption par le Congrès lors de la 46^e Session le 28 mars 2024 (voir document CG(2024)46-17, exposé des motifs), corapporteurs Jean-Paul BASTIN, Belgique (L, PP E/CCE) et Christian DEBEVE, France (R, GILD).

- d. les mesures mises en œuvre en réponse aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques manquent encore parfois de la vision nécessaire pour prévenir de tels événements, en atténuer les effets ou y réagir de la manière la plus efficace et durable possible ;
- e. les réponses apportées aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques ne devraient pas aggraver les déséquilibres socio-économiques ou les situations précaires des personnes vulnérables ;
- f. la communication avec les populations touchées et leur implication restent un défi énorme face aux catastrophes naturelles extrêmes et aux aléas climatiques permanents ;
- g. l'identification de divers risques et plans de réponse aux crises sont des activités ambitieuses qui appellent à des mises à jour régulières selon des fréquences prédéterminées.

3. Le Congrès invite les autorités locales et régionales des États membres :

- a. à adopter une approche globale pour identifier les risques potentiels et aborder toute situation de crise attendue ou rencontrée, y compris pour les catastrophes naturelles et les aléas climatiques ;
- b. à prévoir une combinaison de mesures matérielles, administratives et autres en réponse à ces risques et situations réelles de crise, avec des priorités à définir au cas par cas, et selon les types de risques spécifiques à leur territoire ;
- c. à veiller à ce que des mécanismes de coordination verticale efficaces, impliquant différents niveaux administratifs (État, région, commune), soient mis en place en vue de fournir des réponses multi-niveaux efficaces et de développer des outils communs pour la prévention et l'anticipation des situations de crise (collecte de données, échange de bonnes pratiques, développement de l'expertise et formations) ;
- d. à mettre en place des mécanismes de coopération horizontale, qui soient fondés sur une répartition claire des responsabilités et régulièrement révisés, et au sein desquels toutes les parties prenantes concernées (autorités publiques, ONG, entreprises privées, universités, citoyens, etc.) soient impliquées de manière constructive, en envisageant la mise en place de niveaux et d'organes de coopération spécifiques si des situations de crise exigent des réponses coordonnées dans de multiples domaines et dépassent les limites d'une unité territoriale ;
- e. à communiquer de la manière la plus transparente, fiable et précise que possible sur les situations de crise prévisibles ou en cours, en utilisant les différents types de médias, pour sensibiliser et augmenter la préparation au risque parmi un public large, sans alimenter la peur ou l'anxiété ;
- f. à améliorer la manière dont les services locaux et régionaux, y compris les professionnels et les volontaires participant aux interventions d'urgence, se préparent aux crises et y répondent, notamment en développant des plans d'intervention d'urgence pour chaque type de risque, en fournissant des formations sur les risques prévisibles et les mesures à prendre, et en organisant des exercices de simulations d'urgence à un rythme régulier ;
- g. à concevoir des procédures décisionnelles cohérentes, pluridisciplinaires et transparentes concernant les situations de crise afin de mettre en place des garanties contre les violations des droits humains, des principes démocratiques et de l'État de droit, et de suivre les normes et meilleures pratiques démocratiques en impliquant les citoyens de façon régulière et en encourageant la participation des jeunes ;
- h. à combiner et coordonner une action efficace à court terme avec des visions, des stratégies et des mesures à plus long terme, afin de veiller à ce que tous les investissements réalisés pour la reconstruction ou la réhabilitation soient efficaces et durables ;
- i. à organiser des échanges d'expériences et de bonnes pratiques à tous les niveaux, en associant toutes les parties prenantes (autorités publiques, ONG, entreprises privées, universités, citoyens, etc.), afin d'aider la population à développer une meilleure compréhension de leur territoire, d'améliorer continuellement la préparation et les réponses aux crises, de rechercher des solutions innovantes et d'initier les transitions socio-économiques, urbaines et écologiques nécessaires (« laboratoires de transition ») ;

j. à initier un dialogue sur les modes d'utilisation de l'espace et les modèles de consommation humains, leur conséquences pour les ressources naturelles et le changement climatique, ainsi que les catastrophes et aléas amplifiés par des facteurs humains, afin de développer des cultures de risque et de renforcer la résilience des territoires locaux et régionaux.

4. Le Congrès s'engage à soutenir la mise en œuvre de cette résolution et l'élaboration de réponses globales aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques en encourageant la prise en compte de l'ensemble du cycle de gestion de crise et la combinaison des actions à court terme et des stratégies à long terme.

RECOMMANDATION 510 (2024)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à sa Résolution 455 (2020) « Les élections locales et régionales lors de crises majeures », qui traite de certains des principaux défis liés au respect des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit en temps de crise ;

b. à l'exposé des motifs sur les « Réponses locales et régionales aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques : de la préparation au risque à la résilience » (CG(2024)46-17), qui se fonde sur trois études de cas menées en Belgique, en Espagne et en Türkiye et sur des visites d'étude dans ces deux derniers pays, respectivement du 6 au 8 septembre et du 18 au 20 décembre 2023 ;

c. à la Résolution 2493 (2023) et la Recommandation 2251 (2023) « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui fournissent des orientations pour la coordination entre les différents niveaux de gouvernance et soulignent l'importance de la prévention et de l'anticipation des risques en ce qui concerne les populations les plus vulnérables ;

d. à la Recommandation CM/Rec(2018)3 du Comité des Ministres aux États membres sur « le patrimoine culturel face au changement climatique : renforcer la résilience et promouvoir l'adaptation », qui recommande aux États membres de veiller à intégrer le patrimoine culturel dans leurs politiques et stratégies d'adaptation au changement climatique ;

e. à l'Accord partiel du Conseil de l'Europe relatif au Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs (EUR-OPA), qui offre une plateforme de coopération dans le domaine des catastrophes naturelles et technologiques majeures ;

f. au Cadre d'action de Sendai des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) en tant que feuille de route internationale pour rendre les communautés plus sûres et plus résilientes, en proposant des actions prioritaires en matière de collecte de données, de renforcement des connaissances et de coopération à tous les niveaux ;

g. aux objectifs de développement durable (ODD) et à l'Agenda 2030 de développement durable des Nations Unies, en particulier l'ODD 13 « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions », ainsi que l'ODD 3 « Bonne santé et bien-être » et l'ODD 11 « Villes et communautés durables », trois objectifs qui peuvent être pertinents pour les catastrophes et les risques de toutes sortes.

2. Le Congrès estime que :

a. si de nombreuses collectivités locales et régionales sont bien préparées à des situations de crise aiguë, les capacités de réaction aux catastrophes et dangers aléas extrêmes ou multiniveaux pourraient toutefois être encore être améliorées en renforçant la solidarité entre tous les niveaux de gouvernance au sein d'un État, en professionnalisant la gestion de crises, et en augmentant allouant les ressources humaines et financières nécessaires pour les missions décentralisées à chaque niveau d'autorité ;

b. tant la coordination entre les divers niveaux de gouvernance que la coopération entre les différentes parties présentes sur les territoires est essentielle et requiert une amélioration constante, notamment dans les domaines de préparation aux crises, de la communication et de la formation professionnelle ;

c. les lacunes en matière de transparence et de cohérence des processus décisionnels peuvent, en temps de crise, représenter des menaces ou porter atteinte aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit ;

d. les mesures mises en œuvre en réponse aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques manquent encore parfois de la vision nécessaire pour prévenir de tels événements, en atténuer les effets ou y réagir de la manière la plus durable possible ;

³ Discussion et adoption par le Congrès lors de la 46^e Session le 28 mars 2024 (voir document CG(2024)46-17, exposé des motifs), corapporteurs Jean-Paul BASTIN, Belgique (L, PP E/CCE) et Christian DEBEVE, France (R, GILD).

e. les réponses apportées aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques ne devraient pas renforcer aggraver les déséquilibres socio-économiques ou les situations précaires des personnes vulnérables ;

f. la communication avec les populations touchées et leur implication restent un défi énorme face aux catastrophes naturelles extrêmes et aux aléas climatiques permanents.

3. Le Congrès appelle le Comité des Ministres à inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe :

a. à coopérer avec les autorités locales et régionales et leurs associations afin d'étudier les opportunités d'amélioration des mécanismes de coordination verticale pour mieux se préparer ou répondre aux situations de crise, y compris les catastrophes naturelles et les aléas climatiques ;

b. à allouer des ressources financières adéquates aux autorités locales et régionales pour leur permettre de réagir efficacement et durablement aux crises au sein de leurs territoires ;

c. à explorer les manières d'améliorer les mécanismes destinés à mobiliser les moyens et ressources nationaux et internationaux face aux catastrophes extrêmes dépassant les limites de territoires individuels ;

d. à soutenir les autorités locales et régionales notamment en :

- i. organisant des échanges nationaux et internationaux de bonnes pratiques à tous les niveaux et impliquant différentes parties prenantes (autorités publiques, ONG, entreprises privées, universités, citoyens, etc.) ;
- ii. garantissant une collecte de données précise, accessible, continue et interactive ; et
- iii. dispensant des formations spécifiques aux professionnels et aux bénévoles concernés par les interventions d'urgence dans les territoires locaux et régionaux ;

e. à mettre en place et à promouvoir des plateformes nationales, pour initier un dialogue sur les modes d'utilisation de l'espace et les modèles de consommation humains, leur conséquences pour les ressources naturelles et le changement climatique, ainsi que les catastrophes et aléas amplifiés par des facteurs humains, afin de développer des « cultures de risque » et de renforcer la résilience de territoires locaux et régionaux.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation et l'exposé des motifs contenu dans le document CG(2024)46-17 pour les travaux futurs du Groupe de coopération en matière de prévention, de protection et d'organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs (EUR-OPA), ainsi que du Groupe de rédaction sur les droits humains et l'environnement (CDDH-ENV) et du Groupe de rédaction sur les droits humains en situations de crise (CDDH-SCR), organes subordonnés du Comité directeur pour les droits humains (CDDH). Il invite aussi le Comité des Ministres à promouvoir, parmi ses États membres, les mécanismes de financement proposés par la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), parmi les réponses éventuelles à la reconstruction post-crise, à la prévention de catastrophes ou à l'adaptation aux risques.

5. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux situations de crise de toute nature menées dans les États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de l'exposé des motifs contenu dans le document CG(2024)46-17.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁴

RÉSOLUTION 500 (2024)	2
RECOMMANDATION 510 (2024)	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	7
1. INTRODUCTION : ORIGINE, THÈME ET OBJECTIFS DU RAPPORT.....	8
2. LES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES FACE AUX ALÉAS, AUX RISQUES ET AUX CRISES : TROIS ÉTUDES DE CAS.....	9
a. Approche globale du thème de la crise.....	9
b. Présentation des études de cas.....	9
c. Du danger au risque : une construction humaine	12
d. Défis pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit.....	14
3. AVANT, PENDANT, JUSTE APRÈS, LONGTEMPS APRÈS LA CRISE : QUATRE HORIZONS TEMPORELS (HT) POUR UNE SÉQUENCE DE LIGNES D'ACTION (LA).....	14
a. HT 1 « Avant la crise » : identification des risques et préparation aux risques	17
b. HT 2 « Pendant » : aide d'urgence immédiate.....	21
c. HT 3 « Juste après » : gestion multiniveaux des crises.....	26
d. HT 4 « Longtemps après » : la reconstruction en tant que laboratoire pour l'innovation et le changement	30
4. CONCLUSIONS : DE LA PRÉPARATION AUX CRISES A LA CULTURE DU RISQUE ET LA RÉSILIENCE	33
a. Défendre les principes de la gouvernance démocratique en temps de crise	33
b. La crise en tant que point critique pour les adaptations locales et régionales au risque et au changement climatique	35
c. Dimensions territoriales des risques et de leur gestion	36
d. Vers la résilience, la construction d'une culture du risque	37
5. MESURES CONCRÈTES À PRENDRE PAR LES AUTORITÉS A TOUS LES NIVEAUX	39
Annexe I	41
Programme de la visite d'étude du Congrès en Türkiye	41
43	
Annex II	44
Programme de la visite d'étude du Congrès en Espagne	44

⁴ Préparé avec la contribution des experts-consultants Paola Viganò, directrice de *StudioPaolaViganò* et professeure d'aménagement urbain et territorial à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) et à l'Università di Venezia (IUAV), et Étienne Schillers, architecte au *StudioPaolaViganò*. Photos prises par : Sandro Weltin, photographe du Conseil de l'Europe, en Türkiye (septembre 2023); Pedro Agustin, photographe mandaté par le Conseil de l'Europe, en Espagne (décembre 2023) et StudioPaolaViganó et Matteo Villa en Belgique (2022).

1. INTRODUCTION : ORIGINE, THÈME ET OBJECTIFS DU RAPPORT

1. Le présent rapport trouve son origine dans une proposition faite en septembre 2022 au sein de la commission des questions d'actualité du Congrès, à la suite des nombreuses crises qu'ont connues les États membres du Conseil de l'Europe au cours des années récentes et auxquelles ils restent confrontés. Parmi ces situations de crise figuraient des catastrophes naturelles, des conflits armés et une pandémie globale. Les questions à traiter et les problèmes rencontrés pour y parvenir ont de manière récurrente fait apparaître le rôle essentiel des autorités locales et régionales dans la gestion des crises. Dans ce contexte, les rapporteurs tentent d'esquisser les principaux défis auxquels les autorités locales et régionales sont confrontées dans des situations de crise spécifiques et de proposer des recommandations fondées sur des recherches documentaires et l'examen de plusieurs « études de cas » au moyen de visites d'étude.⁵

2. Les rapporteurs ont décidé de se concentrer sur les catastrophes naturelles, comme les tremblements de terre survenus en Türkiye, et sur les aléas liés au climat, tels qu'ils ont déjà été observés ces dernières années dans plusieurs pays européens. Les inondations en Belgique et en Allemagne en été 2021, et en Slovénie en 2023, en ont été des exemples marquants, de même que les nombreux cas de sécheresses, d'incendies et d'inondations qui frappent régulièrement les pays méditerranéens, ainsi que, tout récemment, en janvier 2024, la nouvelle éruption du système volcanique de Svartsengi au nord de la ville islandaise de Grindavik. Sur la base de ces exemples, et notamment trois études de cas en Belgique, Espagne et Türkiye, les rapporteurs ont pour intention de développer des recommandations spécifiques et substantielles pour des activités à déployer par les autorités locales et régionales, en coopération avec d'autres niveaux de gouvernance et partenaires.

3. L'objectif du rapport n'est donc pas de présenter les informations recueillies de la manière la plus exhaustive possible, mais d'identifier, à partir d'une sélection de caractéristiques des catastrophes naturelles et des aléas climatiques et des réponses locales et régionales qui y sont apportées, les points communs et les enseignements à tirer pour les actions à entreprendre dans d'autres pays. Dans leurs recommandations finales, les rapporteurs soulignent également la nécessité de prendre en compte les enjeux de l'adaptation territoriale et sociétale au changement climatique, qui est à l'origine de nombreuses situations de crise. Enfin, le rapport vise à promouvoir l'idée que, dans une perspective à long terme, de transitions écologiques, sociales et économiques seront des éléments essentiels d'une réponse structurelle aux crises.

4. Les autorités aux niveaux international, national, régional et local, sont à la recherche des meilleures réponses à différents types de crises : conflits armés, flux migratoires conséquents et non-maîtrisés entièrement ; crises sanitaires continues ; ou aléas climatiques. Tous ces incidents et les études de cas examinés plus en détail dans le présent rapport ont montré que le niveau local a été en mesure de fournir des réponses extrêmement efficaces, grâce à la meilleure connaissance du territoire, de la population et des outils à disposition. Le présent rapport tente de structurer et de préciser les réponses à apporter aux niveaux local et régional, en commençant par le niveau local.



Visite d'un camp de réfugiés avec des réfugiés syriens et des représentants d'ONG à Kahramanmaraş, Türkiye



Dans la salle de surveillance des urgences du Ministère de l'Intérieur à Madrid, Espagne

⁵ A cet égard, les rapporteurs remercient les experts de StudioPaolaViganò pour leur contribution précieuse aux visites d'études et la présente note explicative.

2. LES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES FACE AUX ALÉAS, AUX RISQUES ET AUX CRISES : TROIS ÉTUDES DE CAS

a. Approche globale du thème de la crise

5. Aucune crise ou catastrophe ne ressemble à une autre et les interventions varient selon la situation. Du fait de leurs responsabilités dans le traitement des questions locales, mais aussi de leur connaissance du terrain, de leur réactivité et de leur solidarité, les autorités locales et régionales sont des acteurs clés pour faire face aux crises sociétales et territoriales, pour mettre en œuvre les décisions prises (y compris par les autorités nationales) et pour s'assurer que les acteurs et services locaux mettent en œuvre les décisions prises. Les autorités locales et régionales sont également responsables de la préparation et de l'élaboration de stratégies et d'actions spécifiques et à plus long terme pour leur propre territoire. Que ce soit pour des réponses immédiates ou à plus long terme aux crises, les mesures prises par les différents niveaux de gouvernance seront toujours complémentaires et leur collaboration sera donc essentielle pour une réponse efficace aux crises.

6. Différentes régions et localités ne sont pas exposées aux mêmes risques et aléas. Cependant, l'Europe voit actuellement apparaître des phénomènes extrêmes et une nouvelle cartographie des risques, avec par exemple des inondations plus fréquentes sur des sols asséchés ou sur des sols saturés, des lits des rivières qui ont été fortement transformés et « artificialisés » par les infrastructures et les constructions, occupant et réduisant l'espace originel de l'eau, ce qui aggrave l'ampleur des inondations. Les incendies incontrôlables dans les forêts sèches sont devenus plus fréquents à travers l'Europe.

7. A ce jour, tous les territoires sont potentiellement concernés par des phénomènes extrêmes, parfois de manière inattendue et sans précédent. Pour cette raison, il est important que même les régions et les localités qui apparaissent actuellement comme moins exposées aux risques et aux aléas, s'y préparent. Et, même si elles ne sont pas directement touchées, elles devraient examiner et saisir le rôle qu'elles peuvent jouer en termes de solidarité territoriale, de coopération et de soutien aux régions et communes voisines plus exposées.

8. Les autorités locales et régionales qui développent des réponses aux crises ont une influence et des capacités variables pour prévenir une catastrophe ou un danger, y répondre ou y donner suite. Leur marge d'action est notamment déterminée par leurs compétences et leurs ressources au sein d'un cadre national et par leurs relations avec les autorités nationales. Ces dernières sont donc des acteurs clés dans la réponse locale et régionale aux crises, puisqu'elles peuvent tout autant soutenir que limiter le champ et l'efficacité des actions. En ce qui concerne l'action locale spécifique, qui est en réalité le principal niveau de réponse dans la plupart des situations de crise, les autorités régionales assument très souvent la fonction de niveau administratif supérieur soutenant l'action menée dans les villes et communes.

9. Sur la base de ces considérations, le rapport vise à analyser les réponses apportées aux inondations de 2021 dans la vallée de la Vesdre, en Belgique, au tremblement de terre de février 2023 en Türkiye et aux aléas climatiques actuels en Espagne – soit trois exemples de crise très différents à la fois par leur étendue territoriale, leur niveau de conséquences et de destruction – afin de formuler des recommandations pour la réponse à des catastrophes naturelles et à des aléas climatiques similaires à l'avenir et dans d'autres territoires européens. En ce qui concerne notamment les exemples de la Türkiye et de l'Espagne, les rapporteurs ont entrepris des visites d'études du 6 au 8 septembre et du 18 au 20 décembre 2023 respectivement ; les programmes de ces visites se trouvent annexés à ce rapport (voir Annex I et II).

b. Présentation des études de cas

10. De nombreux pays ont des expériences douloureuses à partager s'agissant des situations de crise. Les catastrophes naturelles et les aléas climatiques ont été choisis en tant que thème central du présent rapport, non seulement en raison des nombreuses catastrophes récentes observées en Europe et dans le monde mais aussi parce que la plupart des pays européens sont touchés et doivent agir et parce que les autorités locales et régionales disposent, face à certaines catastrophes naturelles et certains aléas climatiques, d'une marge de réaction réaliste qu'il paraît utile d'examiner afin que d'autres puissent tirer des enseignements des exemples choisis.

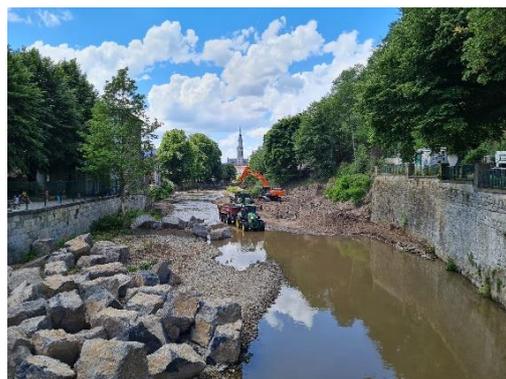
11. Parmi les nombreux exemples possibles, il a été choisi aux fins du présent rapport d'étudier plus en profondeur, tout d'abord, les inondations de 2021 dans la vallée de la Vesdre, en Belgique, également le territoire de l'un des co-rapporteurs, puis le tremblement de terre de février 2023 dans le sud-est de la Türkiye et, enfin, les effets continus du changement climatique qui touchent fortement un pays méditerranéen comme l'Espagne et, dans le sud du pays, sa Communauté autonome d'Andalousie.

12. Bien que ces exemples semblent tous très différents à première vue, ils ont en commun le fait que les territoires locaux et régionaux sont très touchés et que leurs autorités sont les premières à être sollicitées pour répondre à la crise, même dans un contexte national et international plus large. Afin de souligner ce caractère commun, les trois études de cas ne seront pas présentées dans trois chapitres distincts mais seront mentionnées de manière systématique sous des rubriques thématiques.

13. La première étude de cas concerne les fortes inondations touchant 209 des 262 municipalités dans la région de Wallonie de la Belgique, avec un épïcêtre dans la vallée de la Vesdre, où 39 personnes ont trouvé la mort en juillet 2021. 100 000 personnes ont été victimes de dommages, 9 670 ha de terrains ont été inondés, 48 000 bâtiments détruits ou endommagés, dont 45 000 résidences, ainsi que 11 000 voitures, des centaines d'œuvres d'art, 559 ponts et 160 infrastructures endommagés ; pour s'élever à un coût de 2,8 millions d'Euros pour la région de Wallonie. Les effets ont été dévastateurs pour des milliers de ménages, dont les logements ont été détruits et qui souffrent encore de conséquences économiques et psychologiques⁶. Suite à cet événement dramatique, le bureau d'architecture, d'urbanisme et d'aménagement *StudioPaolaViganò* (en collaboration avec l'université de Liège, en Belgique) a élaboré un plan stratégique multidisciplinaire pour adapter le territoire aux futures inondations et sécheresses, améliorant ainsi sa « préparation aux risques ».



Vue vers la vallée de la Vesdre, Belgique



Travaux de réparation du lit fluvial, vallée de la Vesdre, Belgique

14. Cet exemple présente un intérêt général du fait qu'il combine deux dangers majeurs, apparemment opposés, qui devraient néanmoins se manifester de manière plus fréquente et extrême dans de nombreuses régions d'Europe : les inondations et les sécheresses. Pour la vallée de la Vesdre, les climatologues prévoient la probabilité de deux autres épisodes de pluie de même intensité avant 2050.⁷ Après 2050, la sécheresse devrait prévaloir, avec des vagues de chaleur prolongées et de faibles niveaux de précipitations. Le bassin hydrographique et le territoire alentour sont donc exposés à un risque important d'alternance d'inondations et de sécheresses, et doivent par conséquent s'employer à réduire ces deux types de risques, ce qui peut sembler contradictoire à première vue.

15. L'un des défis pour la vallée de la Vesdre sera notamment de concevoir des stratégies capables de traiter ces questions en parallèle, avec une vision à long terme qui permette au territoire et à sa gouvernance de s'adapter au changement climatique et de devenir plus résilients, sur les plans environnemental et social. Cette vision doit également répondre aux problèmes socio-économiques

⁶ Inondations, six mois après : à Trooz, 600 personnes ont encore besoin d'une aide alimentaire ; <https://www.rtf.be/article/inondations-six-mois-apres-a-trooz-600-personnes-ont-encore-besoin-d-une-aide-alimentaire-10914010> (consulté en janvier 2024).

⁷ Xavier Fettweis et Sébastien Doutreloup, laboratoire de climatologie, université de Liège. *Schéma stratégique multidisciplinaire du bassin versant de la Vesdre. Diagnostic approfondi et multithématique*. Contributions de la TEAM Vesdre – Uliège, 2022.

causés par le déclin industriel de la région, qui sont antérieurs à la dernière crise. L'exemple montre dans quelle mesure de telles situations de crise requièrent des réponses globales, à la fois pour traiter les problèmes dans divers domaines et pour adopter une vue d'ensemble incluant l'histoire et l'avenir d'un territoire.

16. La deuxième étude de cas concerne les deux puissants tremblements de terre qui ont frappé le sud et le centre de la Türkiye ainsi que le nord de la Syrie le 6 février 2023, avec des secousses de magnitudes 7,5 et 7,8 et des centaines de répliques. Selon les dernières estimations reçues lors de la visite d'étude du Congrès en septembre 2023⁸ et les rapports pertinents d'organisations internationales, les tremblements de terre ont fait 57 700 morts et des centaines de milliers de blessés. Plus de 9 millions de personnes ont été touchées par la catastrophe, 3 millions de personnes ont été déplacées et près de 300 000 bâtiments ont été complètement détruits. Des millions de personnes ont ainsi perdu leur logement et ont dû trouver des abris temporaires, avec un accès limité aux services de base tels que l'eau, l'assainissement et les soins médicaux.⁹ La solidarité et l'assistance des communes et provinces voisines moins touchées ont été mobilisées immédiatement, et de nombreuses interventions nationales et missions d'aide internationale ont été menées pour répondre aux besoins les plus urgents, tels que les opérations de recherche et de sauvetage et l'assistance humanitaire.



Visite de zones urbaines entièrement détruites par le séisme de février 2023 à Hatay, Türkiye; accompagnée par le personnel municipal

17. Le redressement dans les provinces les plus gravement touchées de Hatay, Adıyaman et Kahramanmaraş, visités par les rapporteurs lors de la visite d'étude du Congrès, progresse lentement, mais de nombreux besoins et défis subsistent. Des phénomènes climatiques supplémentaires ont rendu les réponses difficiles et ont ralenti le processus de redressement (températures très froides, vents violents, pluies et inondations, etc.). Cette deuxième étude de cas montre que la superposition de plusieurs catastrophes et problèmes, c'est-à-dire la simultanéité d'une catastrophe sismique naturelle, de aléas climatiques et de la présence d'un grand nombre de réfugiés, notamment en provenance de Syrie, dans une zone déjà densément peuplée, peut-être une cause aggravante et superposer différents problèmes à l'événement dramatique initial.

18. L'Espagne et sa Communauté autonome d'Andalousie, qui font l'objet de la troisième étude de cas, figurent parmi les pays et régions d'Europe les plus touchés par le changement climatique. Les sécheresses régulières épuisent les réservoirs, provoquent un manque d'eau dans les oliveraies (et d'autres formes de culture) et entraînent des restrictions d'eau dans tout le pays. Parallèlement à ces phénomènes, le pays connaît davantage d'incendies de forêt, qui tendent à devenir plus importants et

⁸ Une délégation du Congrès, conduite par les deux corapporteurs et une experte de *StudioPaolaViganò*, a effectué une visite d'étude en Türkiye du 6 au 9 septembre 2023, afin d'examiner les effets des tremblements de terre et les mesures de reconstruction engagées dans les communes métropolitaines de Gaziantep et Hatay, ainsi que dans les communes de Kahramanmaraş et Nurdağı. Parmi les personnes rencontrées en Türkiye figuraient des représentants de haut niveau de l'UMT, des représentants d'organisations internationales (OIM, PNUD, Croissant-Rouge), des spécialistes de l'intervention en cas de catastrophe de l'AFAD (la présidence turque de la gestion des catastrophes), les maires métropolitains de Gaziantep (AKP), Kahramanmaraş (AKP) et Hatay (CHP) et le maire de Nurdağı (AKP), ainsi que les personnels municipaux compétents et des agents d'ONG. (Voir le programme de la visite d'étude à l'annexe II) ; après cette visite, le Congrès était également représenté lors de la Green Up Meeting n°4 à Istanbul, le 28 septembre 2023.

⁹ OMS : *Türkiye earthquakes: six months of resilient response and support*, déclaration du Dr Batyr Berdyklychev, représentant de l'OMS, bureau national de l'OMS en Türkiye, 1er août 2023, <https://www.who.int/europe/news/item/08-01-2023-turkiye-earthquakes--six-months-of-resilient-response-and-support>.

apparaissent de plus en plus tôt dans l'année ; en 2023, le premier s'est produit dès le mois de mars¹⁰. Dans certaines régions, les précipitations ont diminué d'environ 35 % au cours des 50 dernières années. Environ 20 % de l'Espagne continentale est déjà désertifiée, en raison du changement climatique et de l'utilisation humaine des ressources, comme la surexploitation de l'eau, en particulier l'extraction des eaux souterraines. Au total, 74 % du territoire national est menacé de désertification. Dans ce contexte, les effets du changement climatique sont tangibles partout.

19. Différentes stratégies et actions développées actuellement par les autorités locales et régionales visent à atténuer certains des effets environnementaux, économiques et sociaux. Cependant, il est également devenu évident qu'un changement de paradigme serait nécessaire et que l'option du « statu quo » n'était plus envisageable. Lors de leur visite d'étude¹¹, les rapporteurs ont pu constater que les nouvelles stratégies devraient inclure des « stratégies de substitution » en réponse à la pénurie de ressources causée par le changement climatique, telles que le recyclage de l'eau pour la production d'olives afin de soutenir les activités agricoles traditionnelles, et des « stratégies d'adaptation » visant à rendre les territoires et les villes plus résistants aux différents dangers et à garantir la pérennité de leur habitabilité. L'exemple a également montré que chaque territoire local et régional doit réfléchir à sa propre contribution au changement climatique mondial et aux déterminants locaux et régionaux qu'il peut influencer, afin d'éviter que les problèmes ne s'aggravent.

c. Du danger au risque : une construction humaine

20. La notion de « crise » se caractérise par le fait que des niveaux élevés de capacités humaines, (infra)structurelles et financières sont requis pour faire face à une situation donnée, ou que ces capacités sont dépassées. Selon cette interprétation, la période de crise prend fin lorsque la situation de « débordement multiple » a été résolue. Cependant, pendant la phase aiguë d'une crise, la pression sur les autorités locales et leurs partenaires est exacerbée et ils sont « sur-sollicités » pendant un certain temps : ils doivent réagir et prendre des décisions rapidement, au moyen de plans d'urgence (si ceux-ci sont actualisés et opérationnels), et utiliser leur connaissance détaillée du territoire pour gérer l'effort de secours.

21. Avant de s'intéresser aux réponses aux crises, il convient d'examiner de plus près la notion de « risque » afin d'être en mesure de développer une approche préventive et une préparation aux crises. Ce n'est qu'ensuite que la réponse aux crises sera examinée. Le risque est une combinaison de « dangers » et d'« enjeux », c'est-à-dire une combinaison entre, d'une part, la probabilité que survienne un événement tel qu'une sécheresse, une inondation ou un incendie de forêt (« danger ») et, de l'autre, ses « enjeux », compris ici comme des déterminants de l'émergence et du développement d'une crise, tels que la prévision et la prévention, la connaissance de la dynamique territoriale, ou l'interconnexion possible entre différents dangers qui s'additionnent les uns aux autres.

22. En outre, les risques sont le produit d'un danger multiplié par ses conséquences en termes de dommages et de victimes. Bien que des causes naturelles indépendantes de l'action humaine soient à l'origine de certaines catastrophes (par exemple les tremblements de terre), leurs conséquences peuvent être aggravées par des décisions humaines (extraction des ressources, pollution des sols, de l'eau et de l'air, émissions de CO₂, aménagement et conception urbains, etc.). De même, dans le cas des aléas climatiques, les décisions humaines sont susceptibles d'accroître le risque de catastrophes, ainsi que leur ampleur et leur fréquence. Cela signifie, par conséquent, que même dans le cas des événements d'origine purement naturelle, tels que les tremblements de terre et les tsunamis qui en résultent, les éruptions volcaniques, les chutes de météorites, les affaissements de roches, les éboulements ou les avalanches, par exemple, il existe une composante humaine, dans le choix de continuer à vivre ou à développer des secteurs géographiques soumis à un danger potentiel sans tenir compte des éventuelles mesures prises pour coexister avec le ou les risques encourus.

¹⁰ *Spain's first major wildfire of 2023 comes early, in the midst of widespread drought*, Le Monde, 27 mars 2023, https://www.lemonde.fr/en/environment/article/27/03/2023/spain-s-first-major-wildfire-of-2023-comes-early-in-the-midst-of-widespread-drought_6020820_114.html (consulté en janvier 2024).

¹¹ La délégation du Congrès, conduite par les deux corapporteurs et l'experte de *StudioPaolaViganò*, a effectué une deuxième visite d'étude en Espagne (Madrid et Andalousie) du 18 au 20 décembre 2023, afin d'examiner les effets du changement climatique sur les territoires locaux et régionaux et les activités mises en œuvre pour y faire face (voir le programme de la visite d'étude à l'annexe III).

23. Quel que soit l'endroit où il vit, l'humain est confronté à des risques plus ou moins fréquents et plus ou moins intenses (par exemple dans les zones sismiques, en montagne ou à proximité des grands cours d'eau). Chaque territoire se doit d'identifier les risques potentiels et les réponses qui pourraient être apportées pour réduire l'exposition au risque et son impact pour l'humain. Cela signifie, d'une part, que l'humain a une part de responsabilité face aux catastrophes naturelles et aux aléas climatiques, dont il amplifie potentiellement l'impact s'il ignore les risques dans ses décisions concernant le développement urbain (y compris en ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'habitat, les infrastructures, l'imperméabilisation des sols, la canalisation des cours d'eau, les voies de communication etc.) ou dans son mode de vie. D'autre part, l'humain est en mesure, sinon de prévenir une catastrophe naturelle ou un aléa climatique (pour ce dernier, devenu de plus en plus fréquent et intense avec le changement climatique), du moins d'anticiper ou d'atténuer certains des effets (par exemple en respectant certaines règles en matière d'urbanisme et de conception, mais aussi en cas de survenance du risque, grâce à des plans d'urgence spécifiques et d'autres outils). Dans cette optique, le risque est, certes, présent dans la vie de chacun, mais il n'est pas perçu comme purement naturel et inéluctable, mais comme « construction humaine » et facteur influençable.

24. Cette perception des aléas, des risques et des crises comme des phénomènes pouvant être influencés par les décisions et les actions humaines, y compris aux niveaux local et régional, est également pertinente pour les trois études de cas :

- Le tremblement de terre qui a dévasté le sud de la Türkiye est d'origine naturelle, c'est-à-dire que l'homme et ses actions ne sont pas, à proprement parler, responsables des mouvements tectoniques à l'origine du séisme. Cela étant, bien que conscients des risques sismiques depuis de nombreux siècles, les hommes ont continué à urbaniser ces zones jusqu'à des densités de population très élevées, sans mettre en place des mesures de protection suffisantes contre le risque encouru dans cette région. Les provinces de Gaziantep, Kahramanmaraş et Hatay, visités par les rapporteurs en septembre 2023, accueillent respectivement près de 2,1 millions, 1,2 million et 1,7 million d'habitants. Istanbul, qui « attend » un tremblement de terre majeur à un moment indéterminé, éventuellement dans un avenir proche, a une population déclarée de 15,5 millions d'habitants. Avec une population de 85 millions d'habitants, au moins 20 % de la population turque risque d'être touchée par de futurs tremblements de terre. Avec un tel nombre d'habitants, il sera certes impossible d'éviter que certains territoires ne soient habités, mais les responsables turcs à tous les niveaux savent que toutes les mesures possibles doivent être prises pour assurer une résilience optimale des structures urbaines et de leur conception et pour élaborer des plans d'urgence permettant une évacuation et une réponse immédiates en cas de catastrophe.
- Dans la vallée de la Vesdre, en Belgique, l'industrie s'est développée dans le bassin principal de la rivière, bénéficiant de la force et de la qualité de l'eau depuis le XIX^e siècle. Des équipements industriels et des habitations ont été construits presque dans le lit de la rivière, réduisant son espace. Aujourd'hui, l'urbanisation des « plateaux » environnants (lotissements, zones d'activités, exploitations agricoles etc.) transforme le « paysage bocager » traditionnel et sa capacité à permettre l'infiltration et l'écoulement des eaux vers le fond de la vallée et à retenir l'érosion des sols. La culture de résineux a remplacé les sols tourbeux, réduisant ainsi également la capacité de stockage de l'eau en amont. En conséquence, l'inondation de 2021, au cours de laquelle la rivière a retrouvé son espace, a eu un impact majeur sur l'implantation et les activités humaines. En « colonisant » la rivière et en modifiant le rôle du paysage dans le stockage et l'infiltration de l'eau, l'homme a créé un risque qui va au-delà des impacts tangibles du changement climatique et qui n'est pas facilement « réversible ».
- Le changement climatique que connaît l'Espagne et notamment l'Andalousie est tangible, tant dans les zones urbaines que dans les territoires productifs. Les prévisions climatiques annoncent une intensification des périodes de sécheresse et, en conséquence, une raréfaction des ressources en eau. L'Espagne est le premier producteur mondial d'olives, que ce soit pour l'huile ou pour les d'olives de bouche, et l'Andalousie est particulièrement active dans ce domaine. La monoculture des olives est pratiquée sur les terres de production et le manque d'eau est un obstacle majeur, réduisant la productivité. L'hyperspécialisation des terres de production, et donc des revenus économiques, est donc un risque en soi. Aujourd'hui, une des stratégies de substitution consiste à recycler l'eau utilisée pour la macération des olives pour l'irrigation des oliveraies et la transformation des olives de bouche¹². À ce jour, des réflexions plus approfondies sur la diversité des cultures et sur l'économie productive ne semblent pas figurer parmi les priorités politiques. Les

¹² Voir le projet à Arahall, Espagne : projet *H2Olive Tree*, développé en partenariat avec l'université de Cordoue. Voir : <http://www.h2olivetree.es/>.

incendies de forêt, quant à eux, sont un phénomène connu depuis toujours en Espagne et les incendies intentionnels ont toujours été utilisés pour brûler les déchets agricoles et nettoyer les champs. D'après les données nationales, 43 % des incendies sont des incendies agricoles et 27 % sont utilisés pour transformer les forêts en pâturages, ces deux types d'incendies devant normalement faire l'objet d'une autorisation préalable. Dans ce contexte, les situations problématiques semblent souvent découler d'une part du fait que, dans un contexte de sécheresse extrême, les petits incendies deviennent facilement incontrôlables et doivent être pris en charge par les services de lutte contre les incendies, et d'autre part du fait que les connaissances traditionnelles sur la manière d'allumer et de contrôler les incendies agricoles se perdent de plus en plus et ne sont plus aussi présentes chez les agriculteurs espagnols d'aujourd'hui.

d. Défis pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit

25. Le respect des normes les plus élevées en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit est une obligation pour les autorités à tous les niveaux - national, régional et local - même en temps de crise. Toutefois, certaines situations exceptionnelles, parmi lesquelles les catastrophes naturelles ou les aléas climatiques, peuvent interrompre le fonctionnement ordinaire des institutions et des services publics et provoquer des situations de désordre temporaire, voire de chaos, dans lesquelles les principes et les valeurs habituels peuvent être attaqués de manière brutale ou sapés de manière plus subtile, ou dans lesquelles des problèmes de sécurité se posent.

26. Parmi les exemples de ces violations, on peut citer les pillages dans les maisons détruites, l'affaiblissement des garanties de l'État de droit dans les procédures de reconstruction, ce qui ouvre la voie à la corruption, la négligence ou la discrimination de certaines catégories de population dans la réponse à la crise, ou encore l'absence de communication cohérente et transparente avec les citoyens locaux. Bien entendu, face à de telles violations, l'acquis global du Conseil de l'Europe et du Congrès en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit continue de s'appliquer et doit être maintenu même dans les situations de crise, où l'un des objectifs est de maintenir, dans toute la mesure du possible, le fonctionnement normal des sociétés à tous les niveaux.

27. Pour répondre à des préoccupations spécifiques, différentes organisations et différents organes ont examiné les problèmes et les possibilités liés aux situations de crise au cours de l'année écoulée. Le Congrès s'est par exemple intéressé aux « élections locales et régionales lors de crises majeures » dans le cadre de ses travaux ayant conduit à la Résolution 455 (2020). Également en réponse au tremblement de terre de 2023 en Türkiye, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 2494(2023) et la Recommandation 2251(2023) sur les « Stratégies politiques permettant de prévenir les catastrophes naturelles, de s'y préparer et d'y faire face », qui fournissent des orientations pour la coordination entre les différents niveaux de gouvernance et soulignent l'importance de la prévention et de l'anticipation des risques en ce qui concerne les populations les plus vulnérables. Sur le plan intergouvernemental, le Centre d'expertise du Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance a élaboré en 2020 une boîte à outils très utile sur les stratégies de renforcement de la résilience pour les autorités locales et régionales¹³. D'autres organisations internationales ont étudié la manière dont le renforcement des structures des autorités locales peut contribuer aux efforts de reconstruction et de redressement d'un pays après une guerre, comme l'OCDE l'a fait pour l'Ukraine dès 2022¹⁴. Ces travaux pourraient être utiles aux autorités locales et régionales qui souhaitent renforcer leur réponse aux crises, en complément de certaines des propositions formulées dans le présent rapport.

3. AVANT, PENDANT, JUSTE APRÈS, LONGTEMPS APRÈS LA CRISE : QUATRE HORIZONS TEMPORELS (HT) POUR UNE SÉQUENCE DE LIGNES D' ACTIONS (LA)

28. L'expérience acquise au cours des dernières décennies dans la gestion d'une multitude de situations de crise a montré que leur gestion ne se limite pas à la reconstruction post-crise, mais qu'une gestion efficace des crises exige une réponse globale et des mesures adaptées à tous les stades ou toutes les phases pertinentes d'une crise : avant, pendant, juste après et longtemps après.

¹³ Voir la boîte à outils [ReBus Toolkit](#) (2020).

¹⁴ Études de l'OCDE sur la gouvernance à multiveaux, Reconstruire l'Ukraine en renforçant la gouvernance régionale et municipale, Paris 2022.

29. Toutefois, l'examen sur le terrain de différentes situations de crise, notamment les catastrophes naturelles et les aléas climatiques, a montré que les notions générales de « stades » ou de « phases » ne reflètent pas suffisamment la complexité des situations de crise, car elles laissent entendre qu'un stade ou une phase s'achève avant qu'un(e) autre ne commence. Il est donc suggéré d'aborder ces stades comme des « horizons temporels » (HT) plus fluides des crises, en commençant par (1) l'horizon d'avant la crise, c'est-à-dire le stade de la prévention des risques ou de la préparation à une crise, suivi par (2) l'aide immédiate d'urgence, puis (3) les horizons de gestion de crise, tous deux se produisant pendant les crises ou peu après, et enfin (4) l'horizon de reconstruction et de réhabilitation post-crise.

30. Ces quatre HT sont souvent perçus comme un cycle continu, compte tenu de la multiplicité des risques, des diverses formes et intensités sous lesquelles les catastrophes naturelles et les aléas climatiques peuvent apparaître, ainsi que de leurs répétitions et leurs interconnexions. Dans le traitement de toute situation de crise concernant les territoires locaux et régionaux, on en vient rapidement à la conclusion qu'« après la crise, c'est avant la crise »¹⁵. Dans ce contexte, les autorités locales et régionales et leurs décideurs ont vu leur rôle passer de celui de « gestionnaires de la ville » à celui de « gestionnaires de crise », et la question clé n'est généralement pas de savoir « si » une crise (quelle qu'elle soit) se produira, mais « quand » ce sera. L'expérience européenne montre également que même les territoires qui ne sont pas directement touchés par une crise sont souvent sollicités pour intervenir ou soutenir d'autres territoires dans un esprit de solidarité territoriale et sont donc néanmoins concernés dans un contexte plus large, régional ou national.

31. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît clairement que les notions de risque et de préparation aux risques doivent être intégrées dans tous les horizons temporels de la réponse aux crises, dans les processus de prise de décision publique à tous les niveaux, c'est-à-dire par les pouvoirs locaux, régionaux et nationaux, et dans la sensibilisation du public et ses attitudes de manière plus générale. En outre, chaque crise devant être gérée devient une occasion de tirer des enseignements utiles pour l'avenir (de leur propre gestion de crise et de celle d'autres territoires), de « mieux reconstruire » et d'être mieux préparé pour la prochaine crise. La réflexion sur la réponse aux crises et l'amélioration de cette réponse, d'une crise à l'autre, peuvent aider les autorités locales et régionales à prévenir certaines catastrophes ou certains risques ou, lorsque la prévention n'est pas possible, à en atténuer au moins les effets. Les enseignements tirés d'une crise et l'apprentissage mutuel aideront les territoires et les autorités locales et régionales à construire un avenir plus résilient.

32. Outre les quatre « horizons temporels » (HT) de la réponse aux crises, le rapport propose de travailler autour de quatre « lignes d'action » (LA), qui couvriront différents domaines d'intervention face aux crises. Ces lignes d'action ont été identifiées lors de l'analyse stratégique et de l'élaboration de perspectives pour les inondations du bassin versant de la Vesdre en 2021, la première étude de cas du présent rapport. Les quatre horizons temporels et les quatre lignes d'action, en tant que structure de base, ont ensuite été validés par les deux études de cas suivantes en Türkiye et en Espagne.

33. Toutefois, avant d'examiner de plus près les différents horizons temporels (HT) et les différentes lignes d'action (LA), une autre distinction sera utile pour garder à l'esprit que les réponses aux crises doivent être apportées dans différents domaines « techniques », qui ne sont pas couverts ici de manière plus approfondie, mais représentent un élément structurant pour les mesures spécifiques à prendre par chaque autorité locale et régionale, et d'une façon interrégionale (à la fois sur les plans national et international), en fonction de la nature d'une catastrophe ou d'un danger, et de son intensité, de l'ampleur de la destruction et d'autres effets ; les domaines clés, comme le montrent également les études de cas, sont les suivants :

- les réponses matérielles, d'abord sous la forme d'une aide d'urgence et d'une reconstruction (par exemple, opérations de recherche et de sauvetage, hébergement d'urgence, fourniture de nourriture et d'eau, etc.), puis par le biais d'une réorganisation des services publics essentiels (éducation, santé, services sociaux, etc.),
- les réponses administratives, y compris les processus de gestion, de gouvernance, de coordination et de prise de décision liés à la crise, notamment la participation et la communication avec la population locale, et

¹⁵ « Il y a une prise de conscience du fait que vivre dans le monde actuel signifie vivre dans un état de crise permanent » (Krasny, 2020).

- d'autres réponses spécifiques, telles que l'octroi d'une aide financière (subventions ou prêts aux ménages ou aux entreprises) ou d'un soutien psychosocial tant aux victimes d'une catastrophe qu'aux professionnels qui doivent intervenir en réponse.



Enlèvement de débris Hatay, Türkiye, dans une zone urbaine où la recherche et le sauvetage de personnes n'étaient plus possibles



Dans la salle de surveillance des urgences du Ministère de la Transition écologique et du changement démographique, Madrid, Espagne

34. La perspective et les concepts ci-dessus, y compris les quatre LA, relatives aux quatre HT de la réponse aux crises et aux interventions dans différents domaines techniques, fournissent la structure de base de l'analyse, des conclusions et des recommandations développées dans les chapitres suivants. Comme le montre le graphique ci-dessous, qui représente de manière simplifiée un « cycle de gestion de crise », les thèmes sous-jacents et à plus long terme de la résilience et de la solidarité territoriale complètent ce modèle :

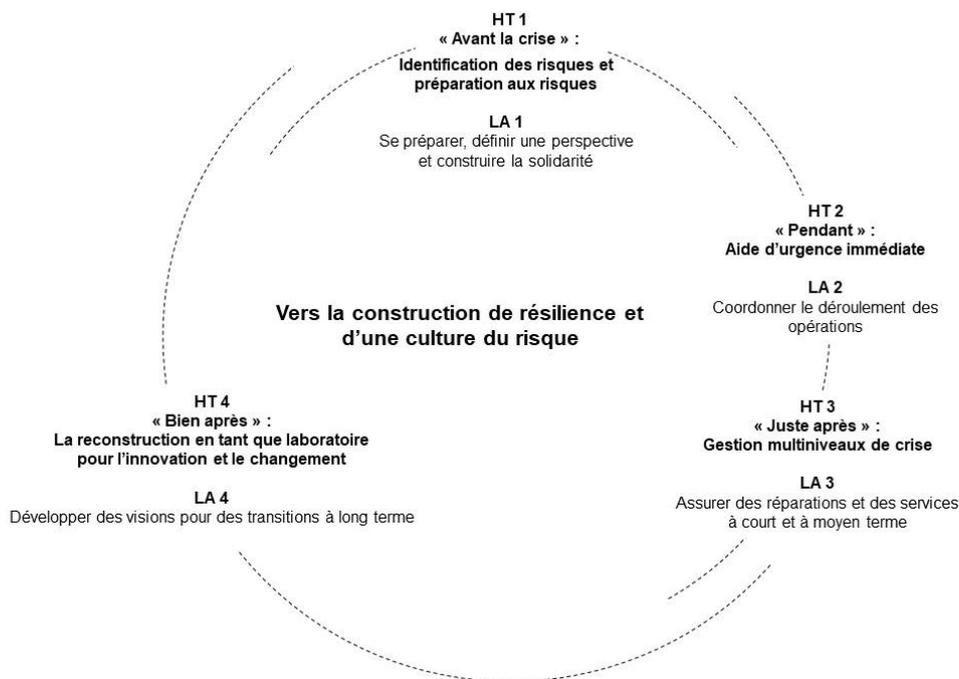


Figure 1 : Avant, pendant, juste après et longtemps après la crise : quatre horizons temporels (HT) pour une séquence de lignes d'actions (LA), l'ensemble de ces horizons et lignes d'action contribuant à une plus grande résilience territoriale par la construction d'une culture du risque.

a. HT 1 « Avant la crise » : identification des risques et préparation aux risques

35. L'horizon temporel d'avant la crise est marqué par l'incertitude. La catastrophe ne s'est pas encore produite et les habitants d'un territoire donné ne peuvent, pour ceux qui en sont conscients, qu'imaginer la possibilité et la probabilité qu'elle se produise. Dans ce contexte, le concept de « préparation » proposé par l'anthropologue et sociologue de la santé Andrew Lackoff est important : « Par 'préparation', nous entendons une forme de planification en vue d'événements imprévisibles mais potentiellement catastrophiques. L'objectif d'une telle planification n'est pas d'empêcher ces événements de se produire, mais plutôt de gérer leurs conséquences. »¹⁶ Bien qu'elle n'inclue explicitement ni la prévention, ni les politiques d'atténuation ou d'adaptation, la préparation est essentielle pour construire une capacité de réaction ouverte et une prise de conscience générale des risques. Il s'agit d'un degré zéro de la réponse, qui doit s'accompagner d'études structurelles de l'avenir (« scénarios »), d'une identification des risques et d'actions cohérentes pour les prévenir. Rien que sur cette base, des actions visant à réduire les futures situations d'urgence peuvent déjà être mises en place, ainsi que des mesures d'atténuation de leurs effets.

36. Parmi les études de cas, la Türkiye est un pays où le niveau de sensibilisation aux risques est très élevé, notamment pour les tremblements de terre, car le pays est situé sur des failles géologiques majeures et sera frappé par de nouveaux séismes. L'intensité d'un séisme n'est jamais connue à l'avance, mais elle est crainte. Ou, comme l'a dit l'un des maires de la province d'Istanbul, « nous attendons le 'big one', le grand tremblement de terre, comme la zone côtière californienne, et selon les dernières prédictions ce serait pour 2026 avec une magnitude de 7,6-7,7 sur l'échelle de Richter »¹⁷. Actuellement, toutes les parties prenantes de la province métropolitaine d'Istanbul se préparent à un prochain incident majeur et les décideurs déploient leurs efforts pour renforcer la résilience et développer des stratégies à tous les niveaux.

37. Pour la Türkiye et ses grandes agglomérations urbaines, les futures catastrophes naturelles ne représentent pas seulement un problème en termes d'habitat urbain, de développement ou de rétablissement, mais aussi un risque socio-économique existentiel. Étant donné qu'Istanbul représente plus de 40 % du PIB de la Türkiye, tout tremblement de terre majeur affectant cette agglomération représenterait un risque économique énorme pour l'ensemble du pays. Pour cette raison, un tel événement est considéré comme un enjeu d'importance nationale : l'AFAD (qui préside à la gestion des catastrophes et des urgences) et son département sur la réduction des risques se préparent actuellement aux futurs tremblements de terre dans la région de Marmara, qui comprend Istanbul et d'autres grandes métropoles. Dans ce contexte, l'AFAD a développé un « système rouge » basé sur des scénarios visant à estimer l'ampleur potentielle des dégâts et des pertes avant un événement ; 60 personnes sont affectées au département des tremblements de terre. Le siège de l'AFAD dispose d'antennes dans 81 provinces turques, dont l'objectif est de superviser les « stratégies de gestion des catastrophes » et de mettre en œuvre des plans opérationnels adaptés (en distinguant 11 types de catastrophes, sur la base du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe)¹⁸.

38. Les décideurs locaux rencontrés par les rapporteurs dans les provinces de Gaziantep, Kahramanmaraş et Hatay ont estimé que le niveau de préparation à la crise était assez bon dans leur région, tant en ce qui concerne l'état de préparation des services d'urgence fournissant une aide matérielle qu'en termes de structures de gouvernance et de coordination. Cependant, même des modèles de solidarité territoriale très élaborés, dans lesquels toutes les provinces se sont vu attribuer des provinces voisines pour leur venir en aide en cas d'urgence, ont eu des difficultés à se mettre en place efficacement face à un tremblement de terre beaucoup plus intensif que prévu. Les provinces concernées ont connu sept tremblements de terre majeurs le 19 mars 2023, suivis d'environ 47 000 répliques et affectant 15 millions de personnes dans 11 provinces qui représentent une zone densément peuplée de 120 km². Cependant, après une courte période pendant laquelle les difficultés logistiques (comme la réouverture des aéroports endommagés) ont dû être surmontées, le système de solidarité intercommunale préétabli a constitué la base de l'intervention de crise et du soutien immédiat à la population touchée, et chaque ville avait sa propre fonction spécifique dans ce dispositif ; par exemple, la municipalité métropolitaine de Gaziantep, qui avait été, en proportion à d'autres, moins touchée que

¹⁶ Stephen J. Collier et Andrew Lackoff, 2008, « *Distributed preparation : the spatial logic of Domestic security in the United States* », dans *Environment and Planning D : Society and Space* volume 26, pages 7 à 28.

¹⁷ Déclaration de Mehmet Murat Çalik, maire de la commune et du district de Beylikdüzü lors de la conférence Istanbul Green Up n° 4 sur la « résistance esthétique d'Istanbul » ; voir aussi : « *The expected Istanbul earthquake may occur until 2026* », université Istanbul Gelisim, 17 août 2021 : <https://gelisim.edu.tr/en/gelisim-news-%E2%80%99Cthe-expected-istanbul-earthquake-may-occur-until-2026-%E2%80%99D> (consulté en janvier 2024).

¹⁸ Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNDRR), www.unisdr.org.

les communes situées plus à l'ouest dans la région, a fonctionné comme un centre logistique pour la distribution de l'assistance.



Zones urbaines détruites et bâtiments ayant résisté dans le secteur affecté par le séisme de février 2023, Türkiye

39. D'après l'Union des communes de Türkiye (UCT), la principale association d'autorités locales du pays, qui a soutenu la visite d'étude du Congrès, la préparation aux risques était déjà au centre de l'attention avant l'incident, y compris les approches de planification axées sur les catastrophes, les cartes des risques de catastrophe, le renforcement des capacités institutionnelles et le développement de plans d'aménagement du territoire pour des « villes plus résistantes aux catastrophes ». Cependant, face à l'ampleur de la catastrophe la capacité de ces outils a été dépassée. Leur mise en œuvre complète sur tous les territoires potentiellement touchés a nécessité beaucoup de temps et de ressources. Par exemple, la municipalité métropolitaine de Hatay avait soumis en 2021, au ministère national de l'Environnement, de l'Urbanisation et du Changement climatique, ses plans précisant les secteurs urbains à renforcer pour les rendre plus résistants aux tremblements de terre¹⁹. Face aux travaux de construction à entreprendre à la fois par les autorités publiques et les propriétaires privés, ces mesures ne pouvaient pas être mises en pratique avant le terrible séisme de février 2023. La reconstruction devrait alors prendre en compte la résistance sismique, et prévoir les ressources humaines, logistiques et financières nécessaire pour affronter les prochains séismes éventuels.

40. Les quatre HT sont considérés comme s'inscrivant dans un cycle continu. La mémoire institutionnelle des catastrophes précédentes et la mise en œuvre des enseignements tirés ou des nouvelles perspectives territoriales sont des aspects fondamentaux de la préparation aux crises. Dans le cas de la vallée de la Vesdre, suite aux inondations du bassin versant de l'Ourthe en 1984 (NB : la Vesdre se jette dans l'Ourthe), un comité consultatif pour la vallée de l'Ourthe avait été lancé en 1993 en tant qu'organe intégrant les différents acteurs et ayant une vision globale du processus de développement et de gestion. Cet organe a développé une logique amont-aval et des modèles hydrauliques et hydrologiques pour le bassin versant et a remis en question certains paysages productifs (par exemple la sylviculture d'épicéas) et certaines solutions paysagères pour lutter contre les écoulements d'eau.

41. Il est intéressant de noter que les études et les stratégies développées à l'époque sont très proches de celles qui ont été élaborées suite à la catastrophe de Vesdre en 2021, plus de 35 ans plus tard. Bien que les thèmes abordés et les outils utilisés aient été novateurs et même « en avance sur leur temps », ce comité et son travail n'ont pas vraiment eu d'impact durable ; il semble que, dans les systèmes actuels de gouvernance, de planification et de collecte de données, chaque génération de décideurs locaux et régionaux doit faire ses propres expériences et trouver ses propres solutions.

42. Il n'est plus possible aujourd'hui de savoir pourquoi les études et les recommandations de ce comité n'ont jamais été mises en pratique. Néanmoins, certaines hypothèses peuvent être émises concernant l'inaction et la volonté politiques, ou le manque de ressources financières nécessaires, outre un scepticisme général à l'égard de ces nouveaux concepts. Une fois de plus, l'expérience a montré que le défi de la « non-procrastination » est central et que la mise en œuvre effective de plans ou de

¹⁹ Outils de planification de la municipalité métropolitaine de Hatay : plan d'étude géologique pour identifier précisément les zones à risque ; plan environnemental ; plan sur l'implantation humaine - tels que présentés lors de la visite d'étude en septembre 2023.

stratégies de grande envergure reste un obstacle, conduisant souvent à l'absence de décision. Les décideurs locaux sont souvent pris en étau entre une pression de citoyens désirant vendre, exploiter ou construire sur leurs terrains, même si ceux-ci se trouvent dans une zone à risque d'inondation, et la connaissance du fait que le risque est faible ou que, de mémoire humaine, qu'aucun incident majeur ne s'est jamais produit. Ces aspects politiques et économiques de la transition, y compris pour la préparation et l'adaptation au changement climatique et aux risques et dangers qui y sont liés, ont fait l'objet de discussions approfondies lors des visites de la délégation du Congrès en Türkiye et en Espagne, et ont également constitué un thème clé de l'étude de cas sur la Vedre. La préparation et l'adaptation aux futures situations de crise devraient donc s'accompagner d'un cadre réglementaire strict et d'une volonté de se tourner vers de nouvelles formes d'économie²⁰.

LA 1 : Se préparer, définir une perspective et construire la solidarité

43. Parmi les LA pour se préparer aux crises figurent : l'élaboration de scénarios, la mise en place de mécanismes et de dispositifs de sécurité, l'organisation d'exercices de simulation de catastrophes, la mise en place des processus de prise de décision et des systèmes de gouvernance, l'éducation et la formation des professionnels concernés et le suivi de l'ensemble du processus de préparation aux risques. L'identification de risques spécifiques sera alors utile pour restreindre le domaine d'intervention et pour intégrer de nouvelles connaissances dans l'élaboration de perspectives et de plans d'action à long terme allant au-delà d'une simple préparation.



Compte-rendu sur les effets des dernières inondations à Arahal, Espagne



Plan d'urgence d'incendie Malaga, Espagne

44. Dans ce contexte, deux types de collaboration distincts mais complémentaires devraient être envisagés simultanément : la coopération horizontale et la coordination et le soutien verticaux. L'entraide et la solidarité font partie du premier type de collaboration : elles pourraient inclure une entraide régulière des autorités (y compris par des formes spécifiques de gouvernance intercommunale temporaire ou plus permanente) ou être basées sur des accords volontaires ponctuels entre autorités locales, à établir avant que les événements ne se produisent. La solidarité peut également être mobilisée au sein des autorités locales, par exemple avec le soutien de la société civile locale ou l'assistance mutuelle entre citoyens plus ou moins touchés par une crise. Le second type de collaboration implique les autorités publiques de différents niveaux (national ou régional, en fonction du territoire touché par une crise et de la structure des institutions publiques), car les gouvernements ont l'obligation de protéger les citoyens et les autorités (en tant que piliers fondamentaux de la politique locale, de la démocratie et de la protection des droits humains).

²⁰ Ce point n'est pas développé davantage dans le rapport. Certaines références ont été examinées lors de la conception stratégique de l'étude de cas sur la Vedre et lors de la conférence d'Istanbul : pour la Vedre, le renforcement de l'économie locale et touristique, par la diversification et la capitalisation de la beauté, la diversité et la productivité exceptionnelles de ses paysages, et de son patrimoine architectural (voir, sur la théorie de « l'économie présenteielle » : Terrier Christophe (dir.) 2006, édition Direction du Tourisme, Mobilité touristique et population présente, Les bases de l'économie présenteielle des départements) ; le concept de « l'économie doughnut », présenté à Istanbul par l'économiste Ekin Al, consiste à répondre « aux besoins de tous dans la limite des moyens de la planète » (voir, sur la théorie de « l'économie doughnut » : Kate Raworth, 2018, *Doughnut Economics : Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*).

45. Une fois de plus, la préparation parallèle à la crise à différents niveaux sera importante, afin d'être prêt et de savoir comment coordonner au mieux les différentes agences (par exemple, la mobilisation d'autres services d'urgence ou de ressources militaires). Une fois la crise aiguë ou la catastrophe survenue, les autorités et leurs partenaires à tous les niveaux ont besoin d'être préparés pour réagir rapidement et savoir ce que l'on attend d'eux dans leurs fonctions respectives et selon l'échelle territoriale concernée. Comme l'ont montré toutes les études de cas, dans de nombreux pays, les autorités nationales apporteront leur soutien aux autorités locales et régionales si la crise rencontrée est trop importante pour être résolue au seul niveau local ou régional, y compris en termes de ressources, et si elle dépasse les limites territoriales des communes ou des régions. Il est intéressant de constater que selon le contexte national et la structure étatique, il y a un fonctionnement plus centralisé où l'Etat reprend la main et se déploie sur le terrain (Türkiye) ou, à l'inverse, le pouvoir central vient plutôt en soutien des autorités locales et régionales (Espagne) qui gardent la main sur la gestion et la coordination de la crise.

46. La bonne attitude à adopter pour se préparer à une crise peut être développée de plusieurs manières : par des plans et des perspectives stratégiques à moyen et à long terme, qui définissent une feuille de route pour la transition écologique, économique et sociale, l'adaptation et la résilience à la crise. Ces plans et perspectives à long terme doivent s'accompagner d'actions à court terme, impliquant parfois des décisions politiques fortes sur des situations à risque, dans le cadre d'un « laissez-faire », et des actions immédiates et décentralisées au niveau local. Ils devraient être fondés sur la coordination verticale et la coopération horizontale, d'une part, et sur l'implication et la participation des citoyens, d'autre part. Les mesures et objectifs transitoires ne doivent pas être vécus ou perçus par les citoyens comme une « punition », mais doivent être pleinement compris et portés par leur « appropriation » par les citoyens eux-mêmes.

47. En ce qui concerne le mode d'action stratégique à long terme, au niveau des provinces, les décideurs d'Istanbul travaillent actuellement sur le « Istanbul Vizyon 2050 »²¹ avec plusieurs universités. Leur ambition est de pouvoir maîtriser le développement d'Istanbul tout en proposant une vision permettant l'articulation des actions sur le long terme, l'adaptation et la résilience aux risques liés au changement climatique et aux catastrophes naturelles. Cette vision s'inspire également d'autres villes, à l'échelle internationale, qui ont développé des approches similaires (Barcelone, Londres, etc.).

48. Istanbul est exposée à un risque élevé de tremblements de terre, mais aussi aux inondations provoquées par les pluies torrentielles. Après une période de trois ans au cours de laquelle les données ont été collectées, une série d'indicateurs et d'objectifs pour 2050 ont été définis. Ils sont classés selon plusieurs thèmes, qui constituent tous une vision et une feuille de route générales : adaptation urbaine au changement climatique, transformation et résilience de l'économie, accessibilité à la ville, qualité de vie et services pour tous, mobilité active et inclusive, intégration des infrastructures intelligentes et leur mise en réseau, égalité des citoyens pour une société libre. Pour reprendre les mots du maire d'Istanbul, Ekrem Imamoglu : « Nous avons commencé en disant : Nous avons un rêve pour Istanbul. Ce document prévoit des crises dans différents domaines, considère l'inégalité comme un problème fondamental et révèle un plan qui s'appuie sur la puissance, l'histoire et la population d'Istanbul. Les habitants d'Istanbul ont préparé ce plan pour Istanbul ; il s'agit d'un guide pour tous ceux qui vivent et produisent dans cette ville ». La probabilité d'un tremblement de terre n'est pas explicitement mentionnée, mais parmi beaucoup d'autres, certains objectifs font directement référence à la notion de préparation aux catastrophes, au renforcement de la solidarité territoriale et au développement équilibré de l'espace urbain. Ces thèmes seront développés plus en détail dans le rapport et ses conclusions.

49. En ce qui concerne la nécessité absolue de mettre fin aux attitudes de « laissez-faire », le parc national de la Doñana en Andalousie, créé en 1969, en est un bon exemple. Ce parc est une zone naturelle caractérisée par un climat saisonnier et des zones humides. Le changement climatique et les activités humaines à l'intérieur et autour du parc font peser un risque élevé sur la zone, en menaçant régulièrement son étendue actuelle par des intentions de développer d'autres utilisations des terres et en consommant ses ressources. L'un des risques les plus graves est la contamination des eaux douces souterraines par l'eau de mer. Cette situation est due en partie aux puits illégaux et à l'utilisation excessive des ressources en eau douce, en particulier pour l'irrigation des cultures intensives de fraises autour du parc. En d'autres termes, si le niveau de la nappe phréatique n'est pas suffisamment élevé, l'eau saumâtre risque de s'infiltrer dans le sol, ce qui pourrait provoquer une catastrophe écologique majeure. Pour atténuer ces effets et mettre fin aux pratiques illégales ou aux cultures qui consomment trop d'eau, le gouvernement espagnol prévoit d'investir 1,4 milliard d'euros pour sauver la zone : pour

²¹ Présenté par le professeur Hatice Kursuncu, chercheur à l'Agence de planification d'Istanbul, lors de la conférence Istanbul Green Up n° 4 sur la « Résistance esthétique d'Istanbul » ; voir également : <https://vizyon2050.istanbul/en>

chaque hectare d'agriculture intensive abandonné, les agriculteurs recevront 100 000 euros²² d'indemnisation.



Zones urbaines et naturelles proches dans le Parc national de la Doñana, Espagne



Niveaux d'eau descendants dans le Parc national de la Doñana, Espagne

50. En ce qui concerne les actions territoriales décentralisées, un bon exemple est la relation entre la gestion des terres et la gestion des risques en Espagne, en particulier dans la région autonome espagnole de Castilla y León, qui subit régulièrement de grands incendies de forêt. Dans le même temps, la région subit un exode de ses habitants et de ses activités productives, ce qui entraîne un manque de ressources humaines pour entretenir le paysage et un manque de connaissances sur les méthodes traditionnelles de gestion des incendies de forêt, basées sur l'utilisation préventive du feu (« agriculture de brulis »). Les anciennes générations d'agriculteurs avaient une meilleure connaissance du feu en tant que moyen de préparer les terres agricoles et de les contrôler, et elles étaient plus conscientes des risques encourus ; il y avait donc moins d'accidents et de départs de feux non-contrôlés.

51. Aujourd'hui, cependant, le paysage forestier espagnol n'est pas plus intensifié, mais plutôt moins actif. Des personnes moins nombreuses et plus âgées vivent dans les villages et s'occupent des terres et des forêts. Le paysage a changé et les forêts sont devenues plus sèches, de sorte que le feu se propage plus rapidement dans les forêts peu entretenues. À différents niveaux, les pompiers professionnels, de manière décentralisée, aident les agriculteurs et les propriétaires terriens à restaurer ces connaissances sur la base d'une approche de « gestion du feu », plutôt que de « lutte contre le feu ». L'objectif est aussi de restaurer le paysage productif basé sur l'agroforesterie, qui constituerait une culture et une utilisation plus diversifiées des terres forestières²³. De plus, l'absence de réponses cohérentes aux niveaux national et européen ne contribue pas à améliorer la situation. Par exemple, il n'est pas possible de pénaliser les activités d'élevage dans les forêts, du fait que le modèle forestier européen ne correspond pas à la conception espagnole des forêts en tant que zones agroforestières « mixtes ». L'invention du modèle agroforestier présente l'avantage de rendre l'environnement forestier plus résistant aux incendies tout en assurant un entretien durable. Tandis que dans les zones protégées comme le parc national de Doñana, la principale préoccupation est le conflit entre les zones naturelles et l'activité humaine, dans les zones agroforestières, il y a un intérêt explicite à maintenir l'activité humaine pour préserver le paysage, car la présence humaine est un facteur de sécurité - ce qui prouve une fois encore que la prévention et la réponse aux crises doivent se faire au cas par cas.

b. HT 2 « Pendant » : aide d'urgence immédiate

52. Le deuxième HT couvre la réponse à apporter pendant une crise, lorsque les menaces immédiates pesant sur les personnes, sur les infrastructures, les industries et les activités économiques sont la priorité. L'efficacité des réponses dépend généralement des niveaux de préparation avant que la catastrophe ne se produise.

²²<https://www.euronews.com/green/27/11/2023/spain-announces-a-14-billion-deal-to-help-protect-donana-wetlands-from-drought>.

²³ <https://news.mongabay.com/2021/07/spanish-farmers-fight-forest-fires-with-agroforestry-and-many-sheep/>

53. Pendant la catastrophe, le réseau local d'entraide n'est pas toujours condition d'agir, parce que les personnes en charge de la réponse sont eux-mêmes sinistrés ou ne sont pas en position de se rendre à leur poste d'intervention. Généralement, l'échelon supérieur a besoin d'un certain temps pour déployer son action, et ce temps est précieux, d'où l'importance de préparer la coopération verticale et horizontale.

54. Les études de cas sur la Türkiye et la Belgique ont mis en évidence les difficultés liées à l'assistance et à l'aide immédiates. Face au tremblement de terre dévastateur de février 2023, les autorités turques à tous les niveaux ont réussi à mobiliser une quantité impressionnante de ressources pour mener les opérations de recherche et de sauvetage les plus urgentes, et à fournir une aide immédiate, un abri et de la nourriture aux personnes qui se retrouvent sans toit. Un défi particulier pour les décideurs locaux résidait également dans le fait que les maires et le personnel municipal, censés intervenir et aider la population locale, étaient eux-mêmes sinistrés, blessés et dans tous les cas émotionnellement touchés.

55. Cependant, face à l'ampleur de la catastrophe turque, une aide immédiate a été mobilisée à tous les niveaux : local, régional, national et même international (de grandes organisations comme le PNUD et le Croissant-Rouge étant déjà présentes dans la région, en raison des nombreux camps de réfugiés syriens). Dans le cas des inondations de la vallée de la Vesdre, il est apparu que la solidarité était mobilisée à plus grande échelle : des volontaires venus des trois régions du pays (flamands, wallons, bruxellois) ont joué un rôle important. Aujourd'hui, après la dernière catastrophe, la conscience d'un « destin commun » dans la vallée a été renforcée par des activités de planification à différents niveaux, y compris la réalisation d'un « plan stratégique » commun pour l'ensemble du bassin hydrographique, de sorte que la sensibilisation et la préparation ont été renforcées.



Maisons et école détruites dans le secteur affecté par le séisme en Türkiye

56. Dans toute crise, les interventions d'urgence sont étroitement liées à la communication, qui peut sauver des vies en cas de catastrophe majeure. Différents mécanismes de communication jouent un rôle dans la prévision, l'anticipation et la gestion des conséquences de la catastrophe ou du danger. Toutefois, les études de cas montrent que la communication prévue en cas de crise doit tenir compte du fait que l'infrastructure et les réseaux de communication habituels (médias, services téléphoniques, ressources humaines, etc.) peuvent également être directement touchés. En Belgique, les premières victimes à déplorer étaient les personnes qui n'ont pas respecté les signalisations de routes non-utilisables, et qui ont été emporté par les flots. D'autres n'ont pas écouté les messages de demandes d'évacuation.

57. Dans le cas du tremblement de terre en Türkiye, par exemple, la catastrophe s'est produite avant que toute communication d'alerte puisse avoir lieu, peu après 4 heures du matin, et la plupart des moyens de communication n'étaient plus opérationnels par la suite. Les télévisions, les radios ou les antennes ont été détruites ou n'étaient plus opérationnels, et les réseaux mobiles ne fonctionnaient plus. Comme c'était également le cas pour l'approvisionnement en électricité, il est même devenu difficile de recharger les téléphones portables et de nombreuses personnes ont passé les premières heures dans leurs voitures afin de garder leurs familles au chaud, les températures extérieures étant extrêmement basses, mais aussi pour charger leurs téléphones mobiles.

58. Dans la vallée de la Vesdre, une partie de la population a également été prise par surprise au fur et à mesure que les inondations progressaient et que l'eau montait pendant la nuit, et la communication a été adaptée progressivement. Après la catastrophe, une table ronde sur la gestion de crise a été mise en place et a porté, entre autres, sur les différentes techniques de communication, avec leurs avantages et leurs inconvénients en termes d'approche de la population²⁴.

Technique	Avantages	Inconvénients
Porte-à-porte effectué par la police	Efficace dans les situations d'urgence extrêmes Alerte directe et humaine	Possible dans une zone limitée Possible uniquement s'il n'y a pas de danger immédiat
Haut-parleur de police	Efficace en cas d'évacuation	Il faut du temps pour alerter toute la zone concernée ; ceci peut créer des mouvements de panique, surtout pendant la nuit, et n'atteindra pas les personnes âgées qui entendent moins bien ou les personnes sous somnifères
Médias traditionnels (télévision, radio)	Alerte rapide Atteint rapidement un très grand nombre de personnes	Aucune zone spécifique n'est ciblée
Réseaux sociaux	Diffusion large et rapide Nous pouvons atteindre des groupes cibles spécifiques (jeunes, etc.)	Peu d'impact s'il n'y a pas de suivi de la part du public avant qu'un événement ne se produise Risque de ne pas voir le message dans la masse d'informations
« BE-Alert » (<i>voir l'explication ci-dessous</i>)	Très ciblé (rue, quartier, zone spécifique) ; Pas de canal intermédiaire : information directe des autorités à la population ; Efficace pour communiquer des recommandations urgentes à la population	Moins adapté dans certaines situations : impact sur l'ensemble du pays, ou situation qui se produit pendant la nuit.

Figure 2 : Techniques de communication et leurs (dés)avantages dans une situation de crise ; l'exemple de la Belgique

59. Le réseau belge « BE-Alert », développé au niveau national, permet d'envoyer des informations dans tout le pays en cas d'incident. Le message d'alerte est transmis par l'autorité responsable et envoyé à toutes les adresses enregistrées. Actuellement, plus de 80 % des communes belges sont enregistrées et peuvent utiliser BE-Alert en cas d'incident sur leur territoire. Toutefois, certaines communes de la vallée de la Vesdre n'étaient pas enregistrées en 2021. Les messages sont envoyés via différents canaux (courriel, réseaux sociaux, téléphone ou SMS) dans toutes les langues du pays et en anglais. Dans le contexte de l'UE, de nombreux pays, dont l'Espagne, développent et testent actuellement des systèmes similaires. En Espagne, en particulier, et dans le cas d'urgences telles que les incendies de forêt ou les inondations, l'utilisation de drones dotés de haut-parleurs et/ou équipés pour la distribution de prospectus afin d'alerter la population a également été mentionnée.

²⁴ « Organisation de la gestion de crise et de la planification d'urgence en région Wallonne 20210924 _ aline thiry - uliège - spiral annexe B rapport sticky ». Voir : https://bibliotheques.wallonie.be/doc_num.php?explnum_id=13816

60. Des recommandations récentes du Parlement wallon insistent sur la nécessité d'améliorer le réseau radio afin que la communication puisse se poursuivre même si les réseaux téléphoniques sont saturés ou défectueux (avec le risque que même les infrastructures radio soient affectées par une crise). À la suite de la crise la plus récente, la possibilité de désigner des points de contact et des personnes dans chaque district pour recevoir et diffuser des informations a été évoquée. Les exemples montrent que, dans toute crise, il est donc fortement recommandé de disposer de plusieurs moyens de communication qui seront efficaces, et de vérifier que les messages essentiels sont bien reçus par la population cible.

61. Outre la mauvaise communication due à l'imprévisibilité, à l'ampleur ou à la rapidité des événements, et les éventuels dysfonctionnements technologiques causés par la catastrophe elle-même, il convient d'accorder une attention particulière aux ressources humaines et techniques nécessaires pour répondre à la crise, qui peuvent également être mises en danger. Lors d'une catastrophe, les services municipaux, comme les services de secours, peuvent eux-mêmes être touchés et ne pas pouvoir assurer l'assistance et les interventions nécessaires. Lors du tremblement de terre en Türkiye, les services municipaux de toutes les villes ont été touchés et n'ont pas pu fonctionner normalement, du fait de la perte de personnel et de bâtiments.

62. Par exemple, la ville de Kahramanmaraş a perdu un nombre important de ses employés et élus municipaux ; pendant un certain temps, nombre d'entre eux ont également vécu sous des tentes, dans des conditions parfois précaires. Les survivants de la catastrophe, y compris ceux qui sont au cœur de l'action municipale, ont également été traumatisés par la violence de l'événement et par la perte d'un ou plusieurs proches. À Hatay, le tremblement de terre ayant détruit tous les bâtiments municipaux, tous les services ont dû trouver des bâtiments restés intacts²⁵. Cela a entravé et ralenti l'organisation et la coordination du flux des opérations. Il est donc nécessaire de réfléchir à l'emplacement et à la résistance des infrastructures qui sont utiles lors d'une catastrophe, ou de prévoir des solutions de repli en temps utile.

LA 2 : Coordonner le déroulement des opérations

63. Une fois encore, les trois études de cas donnent des exemples positifs de la façon dont le flux des opérations peut être coordonné directement après une catastrophe, donc toujours « pendant » la crise. Dans le contexte d'un État fédéral, les autorités locales et régionales espagnoles, soutenues par les autorités nationales pour répondre à des catastrophes spécifiques de plus grande ampleur, semblent bien organisées ; les acteurs à tous les niveaux ont mis au point des méthodologies élaborées pour identifier les risques et préparé des outils de planification spécifiques pour différents risques. La ville de Malaga, par exemple, dispose d'un plan général de gestion des risques et de sous-plans spécifiques pour différents risques (inondations, tremblements de terre, incendies de forêt, etc.) L'optimisation de la gestion des crises a été l'une des principales priorités des autorités et territoires espagnols au cours des dernières années. Elle fait appel à des équipes professionnalisées et donc formées, décentralisées sur le territoire et ayant accès à l'équipement logistique nécessaire.

64. En conséquence, les différentes régions espagnoles sont bien équipées en infrastructures de gestion des risques. En cas d'incendies de forêt d'une certaine intensité ou d'une certaine ampleur, les mécanismes de protection nationaux entrent également en action. Coordonnées par le Comité d'État pour la coordination et la direction (CECOD), sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur et de sa direction générale de la protection civile et des urgences (DGPCE), et avec la participation du ministère de la Transition économique et du Changement démographique (MITECO) et du ministère de la Défense, les autorités nationales sont par exemple chargées de la coopération et de la coordination internationales en matière d'incendies de forêt et d'autres situations d'urgence, de la collecte de données et du développement et de la mise à disposition d'une expertise spécifique.

²⁵ En septembre 2023, la délégation du Congrès a été accueillie dans les bâtiments de l'Expo 2021 d'Hatay, qui figurent parmi les rares édifices publics situés sur le flanc de la colline à être restés intacts après le séisme. Tous les services communaux ont été relocalisés provisoirement dans ces infrastructures récentes.



Exploration des réponses aux crises et urgences avec les autorités locales et régionales à UMT et avec les représentants du Ministère de la Transition écologique et du changement démographique (MITECO), Espagne

65. L'expertise espagnole en matière de lutte contre les incendies de forêt est reconnue au niveau international et l'Espagne est régulièrement sollicitée pour aider d'autres pays (des centaines d'interventions au Portugal au cours des dernières années). Toutefois, sur les 10 000 incendies de forêt qui touchent le pays en une année, seuls 300 environ seraient suffisamment importants (au sens où ils dépassent les limites d'une région) pour nécessiter une intervention nationale ; tous les autres incidents seraient plutôt traités par les communautés autonomes. La mise en place et le fonctionnement décentralisés, conformément au principe de subsidiarité, semblent efficaces dans ce cas, car ils donnent aux régions un large éventail de compétences et de responsabilités et leur permettent d'adapter leurs réponses aux crises aux cultures locales et régionales et aux spécificités territoriales.

66. Le niveau national est toujours prêt à intervenir pour apporter un soutien efficace, même si la gestion de crise de niveau 3 (national) n'a jamais dû être déclenchée dans un passé récent. Toutefois, les petites communes, comme Arahal ou Estepa, disposent généralement de niveaux plus bas de ressources financières propres, ce qui est régulièrement porté à l'attention des niveaux de gouvernance supérieurs. Dans le contexte espagnol, la province, en tant que niveau supérieur de l'administration locale, soutient les petites communes. Par exemple, à Estepa, l'étude récente sur un nouveau collecteur d'eau a été gérée par la ville, mais les travaux de construction proprement dits sont entièrement financés par la province.

67. En Wallonie plusieurs types de plans d'urgence et d'intervention (PUI) sont prévus : les plans généraux d'urgence et d'intervention (PGUI), qui définissent les orientations générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion des situations d'urgence, et les plans particuliers d'urgence et d'intervention (PPUI), qui complètent les PGUI par des dispositions supplémentaires spécifiques à des risques particuliers identifiés lors de la phase d'identification des risques. L'élaboration de ces plans relève de la responsabilité des autorités administratives compétentes.

68. En ce qui concerne l'assistance immédiate, même si un grand nombre d'infrastructures et de personnels des communes ont été touchés par la catastrophe, les autorités turques étaient en mesure de diffuser leurs interventions de manière large. Les opérations de recherche et de sauvetage ont été considérées comme une priorité absolue et une aide nationale et internationale à grande échelle a été mobilisée dans la zone du séisme. La coordination de ces opérations était menée conjointement par les autorités locales et les ONG, les autorités provinciales et nationales et les organisations internationales, tout comme la fourniture de nourriture, d'abris et de soins de santé immédiats, qui ont été définis comme la deuxième ligne de priorités, juste après les opérations de recherche et de sauvetage.

69. Bien que l'ampleur du séisme ait dépassé toutes les prévisions et tous les plans d'urgence, la solidarité intercommunale a joué un rôle important à un moment donné. Grâce à la coordination assurée par l'AFAD, dans le cadre de laquelle certains maires ont été nommés « gouverneurs » pour des domaines d'intervention spécifiques (déchets, services éducatifs, etc.) ou pouvaient se porter volontaires pour aider les autorités locales les plus touchées. Une réponse efficace à la crise immédiatement après les secousses, donc encore pendant la crise, a également pu être fournie grâce à l'intervention de l'armée turque, qui est arrivée dans la zone du tremblement de terre une fois que les premiers problèmes de coordination et d'accès ont été résolus, et grâce à la présence d'organisations humanitaires nationales et internationales dans la région, notamment le Croissant-Rouge et le PNUD, mais aussi beaucoup d'autres.

c. HT 3 « Juste après » : gestion multiniveaux des crises

70. Après le pic de l'urgence, et la phase de sauvetage de vies humaines, l'accent passe de la fourniture d'une aide d'urgence immédiate au lancement du travail de réparation à moyen et long terme, au rétablissement des institutions et des services, à la planification de la reconstruction des bâtiments et des infrastructures endommagées et au début de l'examen des adaptations structurelles nécessaires. Plus spécifiquement, des interventions seront requises en ce qui concerne les conditions d'hébergement des personnes sans toit, des entreprises dont l'outil de production est hors d'état, des commerces dévastés, des écoles et infrastructures sportives endommagées, des administrations communales qui n'ont plus de matériel informatique, des routes, des ponts, et des chemins de fer non-opérationnels, ainsi que des réseaux défectueux d'eau potable, d'évacuation des eaux usées et d'électricité. Il sera nécessaire d'identifier et de répertorier toutes les dysfonctionnalités, afin de rétablir toutes ces infrastructures pour un usage immédiat au quotidien, mais aussi pour les réparer de manière plus durable.

71. Gérer et soutenir les sinistrés représente une partie importante des interventions, puisqu'ils sont parfois en état de choc d'avoir perdu un proche, mais aussi de devoir se gérer eux-mêmes, alors qu'ils sont sans ressources. Les personnes vivant dans des situations les plus précarisées à la base sont aussi les plus vulnérables en situation de crise et de stress, puisqu'ils ont souvent moins de famille vers qui se tourner, sont moins bien assurées contre des événements de toute sorte, ou n'ont aucune ou pas de réserve financière pour amortir le choc. Il sera nécessaire de prévoir une aide spécifique en dehors des services municipaux puisque la municipalité est souvent elle-même sinistrée et le personnel municipal confronté à ses propres difficultés liées à la catastrophe. TH 3 inclut une compréhension et une gestion plus approfondies des synergies (et des conflits potentiels) entre les acteurs, les autorités et les niveaux territoriaux. La transparence des décisions et des mesures prises vis-à-vis des citoyens au cours de cette troisième étape est essentielle pour maintenir et renforcer l'espoir collectif et les efforts conjoints en vue de la construction d'un avenir plus sûr.

72. Dans le cas de la vallée de la Vesdre, des doutes sont apparus sur la gestion opérationnelle des barrages en situation de crise, et les priorités fixées ont affaibli le niveau de confiance entre les citoyens, l'administration en charge de ces compétences et les autorités responsables de superviser cette dernière. C'est pourquoi le troisième horizon temporel est aussi celui qui convient pour commencer à mener une étude vaste et approfondie sur les raisons et la responsabilité de l'événement et pour jeter les bases d'une approche renouvelée à son sujet.

73. Pour tenter de comprendre les événements qui ont conduit à cette catastrophe, plusieurs études ont été menées à partir de juillet 2021 : une enquête judiciaire sur les causes de l'inondation, afin de comprendre s'il y avait une responsabilité humaine dans la catastrophe et, le cas échéant, à qui elle devait être attribuée. En outre, une analyse indépendante de la gestion des voies navigables pendant les intempéries de la semaine précédant le 12 juillet 2021 a été entreprise, donnant lieu au « rapport Stucky », et une commission d'enquête parlementaire sur les inondations a été ordonnée et dirigée par le Parlement régional wallon.

74. En ce qui concerne le bassin versant de la Vesdre, différentes études ont été menées en parallèle, à des échelles et des horizons temporels différents. Ce travail, impliquant différentes perspectives spatiales et temporelles, a été justifié par la nécessité de trouver un équilibre entre le caractère immédiat des besoins locaux ressentis par les parties prenantes sur le terrain (c'est-à-dire la perspective quotidienne « à court terme ») et le désir de concevoir une vision et une stratégie de développement à plus long terme pour la région (c'est-à-dire de répondre aux besoins « à long terme » d'adaptation et de résilience). L'interaction complexe entre ces études complémentaires a généré une grande quantité d'informations, mais a également conduit à certaines contradictions et à un retard dans les résultats décisifs, qui arrivent parfois lorsque d'autres choix ont déjà été faits. Cet exemple montre, une fois encore, l'importance de la coordination des stratégies à court et à long terme et des décisions prises à différents niveaux administratifs.

75. Dans le cadre du plan stratégique du bassin versant de la Vesdre, la phase de diagnostic (identification des dommages infrastructurels, matériels et psychosociaux, identification des causes aggravantes, etc.) a permis de dresser un état des lieux, mais aussi de comprendre le potentiel de la zone (en termes de sol et d'utilisation ultérieure des terres, de structures paysagères, de formes d'agriculture, d'utilisation des fonds de vallées, etc.) pour atténuer les risques liés aux futures inondations et sécheresses. À la fin de cette première partie du travail, une carte du potentiel de

résilience de la zone aux inondations et à la sécheresse a été établie, c'est-à-dire une carte décrivant la capacité intrinsèque de la zone à être résiliente, avec ou sans intervention humaine supplémentaire.

76. Avant de formuler une vision d'avenir pour la région de la vallée de la Vesdre, des scénarios contrastés ont été étudiés et ont fait l'objet de discussions avec la région wallonne, les différentes parties prenantes et le grand public, dans le cadre d'un processus intensif de participation citoyenne. La « construction de scénarios » est un outil pour explorer l'avenir et imaginer, comme dans ce cas, des hypothèses radicales pour le changement et l'adaptation. L'objectif de cet exercice n'est pas de choisir directement l'un des scénarios développés et de le transformer en vision, mais d'illustrer leurs scénarios d'impact et de les soumettre au dialogue, de s'interroger sur leurs forces et leurs faiblesses afin de construire une vision partagée par toutes les parties prenantes et de s'accorder sur des orientations et des mesures concrètes à prendre. Par exemple, sur les quatre scénarios proposés pour la vallée de la Vesdre, deux étaient très contrastés et ont stimulé la réflexion entre l'organisation et la gouvernance actuelles du territoire (scénario du « statu quo ») et la nécessité de donner plus d'espace à l'eau (scénario « ce que veut la rivière »). Le premier scénario a été perçu comme une menace, tandis que le second a donné lieu à des discussions animées sur la possibilité de continuer à vivre au fond de la vallée, près de l'eau, du point de vue de la résilience éventuelle d'un tel choix. Il a finalement été convenu d'accorder plus d'espace à l'eau, tout en transformant les bâtiments pour les adapter aux risques futurs, évitant ainsi que la partie inférieure de la vallée ne devienne une zone « fantôme », c'est-à-dire abandonnée pour des raisons d'exposition aux risques.



Bâtiments détruits et visite de terrain dans la vallée de la Vesdre, Belgique

77. Pour en revenir à l'exemple de la Türkiye, quelques mois après l'événement, des progrès évidents avaient été réalisés sur la voie du redressement. Après avoir protégé la vie de la population dans toute la mesure du possible, les autorités turques à tous les niveaux ont commencé à évaluer l'ensemble des dégâts, à revoir les plans d'intervention en cas de catastrophe, à entreprendre des activités de nettoyage, de tri et de recyclage des déchets, à organiser des hébergements plus stables, voire permanents (c'est-à-dire des conteneurs ou des bâtiments provisoires) et à organiser la mise à disposition de lieux et de ressources pour la reprise économique (par exemple en accueillant des commerces et des services dans des bâtiments provisoires). Cependant, tous les représentants des autorités locales rencontrés par les rapporteurs ont insisté sur le fait qu'il fallait beaucoup plus de ressources pour reconstruire les structures urbaines qui avaient été entièrement détruites par le tremblement de terre, et il est apparu clairement que les villes historiques ne pourraient jamais être reconstruites selon leurs caractéristiques et leur aspect d'origine.

LA 3 : Assurer des réparations et des services à court et moyen terme

78. Cette troisième LA comprend les premières réparations des dommages, l'enregistrement et la cartographie de tous les dommages résultant de la catastrophe, le rétablissement des services de base (électricité, eau, etc.), la reconstruction des infrastructures endommagées et le développement d'une compréhension plus approfondie de ce qui s'est exactement passé afin de pouvoir gérer l'événement à des niveaux territoriaux cohérents. Pendant toute la phase de réparation et de rétablissement, il sera important de maintenir un ordre du jour ouvert pendant que les informations sur l'événement seront rassemblées et continueront d'arriver en permanence, car ce moment est l'occasion de développer une compréhension plus approfondie de ce qui s'est passé et de soumettre à une critique honnête les transformations réalisées dans le passé, afin de commencer à faire des prévisions documentées et de proposer des orientations et des mesures de réorientation.

79. Appliquée à l'exemple de la vallée de la Vesdre, la reconstruction des berges affectées par la violence de l'inondation a commencé juste après, mais la plupart des mesures étaient considérées comme provisoires, dans l'attente du résultat de l'étude de simulation hydraulique à l'échelle de la vallée. À cette époque, les interventions réversibles, les solutions provisoires et les « projets légers », ainsi que les débats publics ouverts sur l'événement, étaient considérés comme les meilleures actions, également du point de vue des investissements à consacrer à la réparation, qui devaient être réalisés de la manière la plus cohérente et la plus durable possible. Ce n'est que sur la base de preuves plus fiables et plus précises que les futures explorations et la vision de la construction pourraient réellement commencer.

80. En ce qui concerne l'exemple turc à nouveau, six mois après les événements, toutes les populations touchées étaient hébergées soit dans des villages de conteneurs, soit dans des villages de tentes plus spartiates. L'intention des autorités était d'offrir un hébergement en conteneurs aux victimes dans la plus grande mesure possible, y compris aux réfugiés, syriens pour la plus grande part. Cependant, en septembre 2023, nombre d'entre eux attendaient encore des logements plus permanents en cours de construction. D'un autre côté, un grand nombre de victimes du tremblement de terre ayant perdu leur maison ont quitté la région et étaient hébergés chez des proches à Ankara ou dans d'autres villes²⁶. Tout ceci illustre l'immense tâche de relocaliser toutes les victimes du séisme qui avaient perdu leurs maisons, qui ne sera pas résolue sans des niveaux élevés de solidarité nationale et internationale.

81. De même, six mois après le tremblement de terre, les premiers établissements d'enseignement et les épiceries étaient de nouveau opérationnels. Les industries les plus importantes et traditionnelles étaient encore en cours de reconstruction, ce qui prendrait encore beaucoup de temps dans une région qui a été économiquement très dynamique (par exemple, dans l'industrie textile, alimentaire, notamment la production de glaces alimentaires, et l'artisanat de métaux à Kahramanmaraş, ou l'agriculture, la production alimentaire et la gastronomie à Nurdağı ou Hatay).

82. Important à noter dans ce contexte est la grande diaspora turque et le fait que de nombreux ressortissants turcs établis en Europe de l'Ouest désiraient accueillir leur famille, mais que, afin de sortir de la Türkiye, un visa délivré par le pays de destination était nécessaire, alors que les consulats dans les zones sinistrées étaient fermés et qu'il fallait aller jusqu'à la capitale, rendant la solidarité encore plus compliquée. Lors de sinistres, il conviendrait donc d'adopter des approches administratives plus pragmatiques et solidaires, plutôt qu'une lecture tatillonne des textes établis pour fonctionner en situation normale.

83. Au moment de la visite du Congrès, dans l'ensemble, les villes étaient encore très marquées par les destructions massives, et les travaux d'enlèvement des débris des maisons effondrées se poursuivaient dans de nombreux endroits, les déchets étant acheminés vers quelques sites centralisés loin des lits des rivières ou des zones exposant les nappes phréatiques. Une évaluation réalisée dans les mois qui ont suivi le tremblement de terre a permis de classer les maisons en fonction de leur degré de destruction (dégâts importants, dégâts moyens, dégâts légers). En particulier, la préservation ou non des maisons qui n'avaient été que légèrement ou moyennement endommagées a montré à quel point les processus décisionnels au niveau local pouvaient être vulnérables. Cet aspect sensible n'a pas pu être exploré en profondeur, mais il est apparu clairement au cours des différentes discussions que certains propriétaires pouvaient être tentés d'exercer une influence sur la catégorie dans laquelle leur bâtiment serait classé, afin d'augmenter leurs chances de continuer à l'utiliser. Une attention particulière devrait être portée à la conception de systèmes de classification qui est aussi clair que possible, pour éviter qu'il y ait des ouvertures ou possibilités pour les contourner au détriment de la solidité de l'habitat à restaurer et en vue de nouveaux tremblements de terre à l'avenir.

84. De même, l'exemple des graves inondations survenues récemment en Andalousie a montré que les mesures de redressement à court terme, telles que la réparation des routes et des ponts ou la reconstruction des bâtiments, ne doivent pas détourner les décideurs locaux des actions à long terme qui seront nécessaires pour les stratégies d'adaptation destinées à rendre la région plus résiliente face aux futurs aléas climatiques. Si les réparations à court terme sont nécessaires pour permettre aux personnes de reprendre leur vie quotidienne, à une région de retrouver son fonctionnement normal ou

²⁶ Ce type d'émigration pourrait se poursuivre dans la mesure où les citoyens turcs vivant dans des zones à haut risque sismique (par exemple les régions méridionales visitées par la délégation du Congrès, mais aussi la zone métropolitaine d'Istanbul) prennent la décision de s'installer définitivement dans d'autres parties du pays, principalement des villes (Ankara, etc.) qui ne sont pas exposées au risque sismique. Pour plus d'informations sur la répartition spatiale des risques sismiques sur le territoire turc, voir : <https://www.afad.gov.tr/afet-haritalari>.

à un site stratégique d'être préservé dans l'immédiat, des actions à plus long terme doivent être conçues et idéalement mises en œuvre en parallèle.

85. L'exemple d'Estepa, petite commune proche de Séville, visitée par les rapporteurs, illustre bien cette situation. Bâtie sur le versant d'une colline, cette petite ville a souffert des conséquences de fortes pluies torrentielles à plusieurs reprises au cours des cinq dernières années. L'aspect dangereux du phénomène réside notamment dans l'inondation qui affecte les parties du village situées en aval, où se trouvent les principales activités économiques et artisanales. De plus, dû à la vitesse à laquelle les eaux de ruissellement descendent dans les rues de la ville, les maisons et infrastructures sont endommagées régulièrement, les réseaux prévus pour évacuer les eaux sont saturés, et les niveaux d'eaux montent rapidement selon un phénomène dit de la « baignoire » où l'évacuation est seulement possible si les points d'entrée se trouvent à des niveaux bien supérieurs aux sorties des eaux.



Descente raide à Estepa, Espagne



Re-dimensionner le système d'évacuation des eaux à Estepa, Espagne

86. Un projet préparé par la commune et financé par la province à hauteur de 6 millions d'euros (conformément au principe de subsidiarité et à un certain degré d'autonomie de la commune), prévoit que la commune réalise les études et mette en œuvre le projet, qui vise à augmenter la capacité du réseau de drainage des eaux de pluie en aval et à réorienter l'eau vers un parc où elle peut s'infiltrer dans les sols. Même si le projet semble aller dans la bonne direction, son efficacité à la lumière des effets actuels du changement climatique et de l'intensification des événements et de leur fréquence reste à démontrer. Le nouveau diamètre élargi de la conduite, destiné à drainer beaucoup plus d'eau, est basé sur un cycle de retour des fortes inondations de 500 ans, ce qui ne correspond pas aux précipitations torrentielles enregistrées ces dernières années. Si les précipitations continuent à s'intensifier dans les années à venir, même le système élargi ne sera plus en mesure d'absorber l'eau. Ainsi, ce projet pourrait bientôt être vu comme une réponse technique à un problème actuel, mais il pourrait déjà être dépassé dans un avenir proche.

87. Pour faire face à l'éventualité que le projet en vigueur soit « dépassé » par les conditions météorologiques réelles, d'autres projets nécessitant des discussions, des études et des phases de mise en œuvre plus longues sont actuellement à l'étude. Ils concernent la cause en amont du problème à Estepa, où l'eau tombe et ruisselle sur les parties hautes de la ville et les zones agricoles environnantes ; c'est donc quelque chose qui pourrait être mieux évité dès le départ. Toutefois, la mise en œuvre de ces stratégies nécessite d'autres formes et niveaux de gestion et de gouvernance des projets. Cela signifie qu'il faut interagir plus étroitement avec les différents propriétaires fonciers et résidents, trouver différents types de financement et intervenir sur des terrains et des bâtiments publics mais aussi privés, par exemple. Il s'agit également de trouver dans la ville « de l'espace » au sens physique du terme, dans ses rues et ses espaces publics, pour déployer de nouvelles stratégies de rétention, de ralentissement et d'infiltration de l'eau en amont. La « recherche d'espace » nécessite plus largement une transition écologique et socio-économique également dans d'autres secteurs, tels que la modernisation de la mobilité, afin de libérer de l'espace public. Seule la mise en œuvre de tels projets multidimensionnels, basés sur une vision systémique des villes et sur des approches audacieuses et innovantes, permettra également d'absorber de nouvelles quantités de précipitations et d'accroître la résilience aux risques de manière durable.

88. Dans de nombreux cas, les citoyens ne seront pas prêts à attendre que les autorités lancent les efforts de reconstruction. Dans la vallée de la Vesdre, une fois le paysage urbain largement nettoyé et les débris évacués, certains habitants ont immédiatement commencé à reconstruire et à restaurer leurs maisons. Quelques mois après l'inondation de juillet 2021, l'autorité régionale a mis en place un ensemble d'outils pertinents pour la reconstruction dans les zones inondables, par le biais d'une circulaire ministérielle du 23 décembre 2021. Deux autres documents d'orientation sur la construction et le développement dans les zones exposées et sur la gestion durable des eaux de pluie ont été adressés aux habitants, aux entreprises ou à d'autres activités, pour les aider à reconstruire en appliquant certaines « meilleures pratiques ». Cependant, la situation économique de nombreux habitants, en particulier ceux qui vivent le long du cours d'eau, ne leur permettait souvent pas, sans l'aide de l'assurance ou de subventions publiques, d'investir dans les travaux de reconstruction recommandés, qui coûteraient plus cher que de restaurer le bâtiment « tel qu'il était auparavant ».

89. En fin de compte, la séquence des opérations mises en œuvre en réponse à une crise, depuis la réparation et la protection immédiates jusqu'à la mise en œuvre de stratégies à long terme, devrait être structurée en fonction des différents horizons de gestion des risques. Dans toute la mesure du possible, il convient d'éviter que des interventions dites « à effet rapide », c'est-à-dire des interventions rapides aux avantages indéniables, faciles à mettre en œuvre et qui semblent être la seule solution pour réduire les risques à court terme, entrent en conflit avec des opérations à long terme, parce qu'elles sont en concurrence avec ces dernières pour des ressources limitées, ou parce qu'elles rendent d'autres opérations impossibles.

90. En d'autres termes, l'action à court terme ne doit pas empêcher ou paralyser le long terme, et – en retour – le long terme ne doit pas avoir pour objectif de « défaire » les interventions à court terme. La coordination entre les actions à court et à long terme en cas de crise devient une question de contrôle et d'utilisation efficace de ressources publiques limitées, et de compréhension de l'action publique par les citoyens, qui pourraient ne pas comprendre pourquoi la reconstruction immédiate serait suivie d'une démolition, puis d'une reconstruction. Une mise en œuvre progressive, suivant une approche « par étapes », permettra donc de garantir une réponse plus efficace et plus durable à la crise, au lieu de se contenter de reconstruire aussi vite que possible ; des visions à long terme devraient être conçues dans une certaine mesure pour déterminer le « sens de la marche » avant que la reconstruction ne commence dans les zones touchées par la crise.

d. HT 4 « Longtemps après » : la reconstruction en tant que laboratoire pour l'innovation et le changement

91. Le quatrième HT est celui où un certain degré de stabilité physique, environnementale, économique et sociale aura été atteint et où la phase de reconstruction ou de redressement pourra permettre à un territoire local ou régional de retrouver son fonctionnement et ses activités normales. Cependant, si le « retour à la normale » consiste à remplacer ce qui a été détruit par le même équipement, les mêmes activités ou la même infrastructure, il peut contenir les germes de la prochaine crise (« statu quo »). La crise doit donc être l'occasion d'une réflexion critique sur le modèle de développement socio-économique et territorial existant et sur les risques qu'il a pu engendrer. Par exemple, dans la vallée de la Vesdre, une crise socio-économique et écologique avait déjà été observée avant la catastrophe. Suite au déclin de l'industrie textile, la vulnérabilité de la population vivant le long des rivières était plus élevée que celle des habitants des plateaux, et elle l'est encore aujourd'hui. La catastrophe de 2021 a rendu l'injustice spatiale et environnementale encore plus évidente, et la reconstruction ne pouvait pas simplement revenir au « statu quo », car cela aurait encore retardé la résolution de problèmes déjà visibles et la réduction de niveaux de risque évidents.

92. Une autre distinction importante à faire lorsqu'on examine les cycles de gestion de crise est celle entre l'« état de préparation » et la question du « bien-être » des habitants. Si, dans le premier horizon temporel « avant la crise », il est possible de créer un état de préparation, le travail à long terme d'amélioration des conditions de vie à l'intérieur d'un territoire exige la mise en œuvre d'un large éventail de politiques dans le cadre d'une vision renouvelée de l'avenir. L'objectif de la préparation n'est pas de préserver la santé des personnes, bien que le fait d'être prêt pour un événement à venir puisse sauver des vies humaines. S'appuyer sur l'étude initiale des raisons et des responsabilités d'une catastrophe et envisager des stratégies de développement alternatif sont des approches clés pour réduire les risques ou éviter d'en engendrer de nouveaux et faire en sorte que de meilleures conditions de vie puissent être créées. Une nouvelle alliance entre, d'une part, un territoire compris comme un sujet et, de l'autre, sa société et ses habitants doit être conçue pour être partagée par tous les acteurs institutionnels et non institutionnels.

93. L'aménagement du territoire et l'urbanisme ont une dimension politique et économique importante. Les catastrophes naturelles et les aléas climatiques examinés dans le cadre des études de cas révèlent que les espaces urbains, et en particulier leurs espaces ouverts (parcs, zones non construites), sont ceux où les risques et les crises peuvent être gérés plus facilement (par exemple en tant que lieux de rassemblement des personnes loin des bâtiments en cas de tremblement de terre) et où les effets du changement climatique peuvent être atténués (par exemple sous la forme d'espaces verts pour atténuer les îlots de chaleur ou pour permettre l'infiltration de l'eau). Ces espaces sont également soumis à la pression du développement immobilier (pour répondre aux besoins de logement, ou par intérêt commercial ou spéculatif) et l'objectif est fréquemment de les développer de la manière la plus dense possible, car ils sont souvent situés au cœur des villes et ont une valeur économique élevée. Cette valeur devrait être reconsidérée à la lumière des avantages qu'un territoire peut tirer du maintien de ces espaces non construits en termes de préparation et de gestion des crises, et dans la perspective d'éviter des coûts beaucoup plus élevés à l'avenir.

94. En matière d'urbanisme et d'aménagement urbain, et dans toute l'Europe, les règles et bonnes pratiques en matière de construction sont régulièrement mises à mal par les promoteurs afin d'étendre les marges bénéficiaires en permettant la plus forte densité ou le plus haut niveau d'exploitation d'un domaine. Par exemple, le faible respect des règles et normes de construction en béton armé en Türkiye, notamment dans le passé, et le non-respect des hauteurs maximales prescrites pour les bâtiments ont contribué à aggraver les conséquences de la catastrophe sismique, en particulier en ce qui concerne les bâtiments historiques. De plus, pendant la période de reconstruction qui suit une catastrophe, les rénovations ou les extensions de maisons individuelles ne suivent pas nécessairement les normes les plus élevées ou les bonnes pratiques en termes de construction, d'adaptation et de renforcement de la résilience face aux risques. Dans la vallée de la Vesdre, par exemple, de nombreux citoyens ont rénové leur maison à l'identique, sans suivre les recommandations des documents et lignes directrices susmentionnées, souvent faute de moyens suffisants, mais aussi parce que les assurances ont financé les réparations des dégâts mais pas les investissements pour pallier les aléas. Ces observations soulignent la nécessité d'innover en termes de techniques, de gouvernance et de financement de ces opérations, mais aussi de contrôle démocratique des permis de construire et des procédures de construction.

LA 4 : Développer des visions pour des transitions à long terme

95. De nouvelles perspectives, de nouveaux protocoles et de nouveaux plans d'action constitueront la LA du TH 4. Sur la base de l'élaboration de scénarios préalables, des perspectives à long terme permettront de réaliser la transition socio-économique et écologique nécessaire. Comme l'ensemble du territoire européen, les zones touchées par les catastrophes et les risques doivent également continuer à poursuivre les objectifs communs de réduction des émissions de CO₂, de l'empreinte énergétique et des niveaux de consommation des terres, ainsi que d'arrêt de l'appauvrissement des ressources naturelles (sol, eau, etc.) et de l'agriculture.

96. Le processus d'élaboration conjointe de visions communes sera l'occasion de discuter des changements fondamentaux nécessaires (politiques, culturels et liés à l'occupation des sols et leur développement) qui pourraient inspirer un projet de développement innovant adapté aux conditions et caractéristiques d'un contexte donné, à savoir - le plus souvent - le nouveau contexte du changement climatique visible en Europe. La coopération devrait être renforcée au niveau local, y compris avec la société civile et les organisations de bénévoles, et de nouveaux niveaux de gouvernance devraient éventuellement être imaginés, mieux adaptés au fonctionnement du système écologique (par exemple le sous-bassin hydrographique en tant qu'échelle d'une collectivité, où la gestion de l'eau et la protection du territoire sont organisées conjointement par plusieurs communes) ou correspondant mieux à l'ampleur des défis actuels (par exemple en organisant mieux la réponse des services de lutte contre les incendies de forêt qui dépassent le territoire d'une seule commune). Avec une vision commune de l'avenir, il sera plus facile de développer des activités visant à obtenir de nouvelles ressources, à créer des partenariats, à mettre en œuvre des stratégies cohérentes et, enfin, à renforcer la résilience face à de nouvelles catastrophes. Face à l'incertitude, au manque de volonté ou de courage politique pour adopter de nouvelles approches ou des perspectives à long terme, les « laboratoires de transition » pourraient être des outils importants pour parvenir à l'innovation urbaine, socio-économique et de gouvernance.

97. Dans le cas de la vallée de la Vesdre, l'ambition actuelle est la mise en place d'un « laboratoire de transition », ouvert à l'attention des dirigeants politiques et du grand public. La période pré-électorale actuelle n'est pas le moment idéal pour prendre des décisions structurelles, mais c'est au contraire le bon moment pour stimuler la réflexion, avancer des propositions claires que les différents décideurs peuvent prendre en compte pour se positionner et préparer le terrain pour l'action future. Une fois encore, le décalage entre les échéances politiques et les actions menées par les citoyens, les associations et les autorités locales ne doit pas constituer un obstacle à la réflexion et à la conception des outils qui permettront une reconstruction, une adaptation et une préparation résilientes et solidaires aux crises futures.

98. Un thème clé soulevé par le concept de « laboratoire » appliqué pour la vallée de la Vesdre concerne les niveaux de gouvernance et d'action en termes de résilience et de solidarité territoriales. Dans ce cas, il est proposé de travailler autour de « communautés de risque », qui doivent être cohérentes en termes de dangers présents et en mesure de fournir des réponses adaptées et efficaces. Ayant travaillé précédemment sur l'ensemble du bassin hydrographique, il semble maintenant opportun de développer des stratégies spécifiques au niveau des sous-bassins versants, en suivant chaque affluent de la rivière principale. Ces sous-bassins constituent également l'échelle à laquelle se déroulent la vie quotidienne et les activités, et à laquelle les associations et les citoyens s'organisent. Ainsi, ce travail effectué à une échelle intermédiaire, mais intercommunale, les « constellations » situées entre la région et la commune, propose une relation cohérente et efficace entre le risque, le danger, la géographie et l'activité humaine, qui peut servir de modèle à d'autres territoires.

99. La Confédération hydrographique du Guadalquivir en Andalousie (et d'autres confédérations en Espagne), qui couvre l'ensemble du bassin hydrographique du fleuve, est un autre exemple d'échelle de gestion territoriale cohérente permettant de mettre en place des stratégies et des actions. Cette Confédération, sous égide régionale mais dotée d'une indépendance politique dans la prise de décision, prend en compte l'ensemble des systèmes et des ressources en eau, sans les diviser en classes ou en gestionnaires différents. Elle coordonne et implique tous les acteurs liés à l'eau (agriculteurs, industrie, parcs naturels, etc.). La Confédération peut ainsi gérer de manière transversale l'ensemble de la zone en termes de qualité de l'eau, de réserves d'eau potable et d'irrigation, et proposer des solutions en cas de sécheresse et de pénurie d'eau. Cet organe de gouvernance pourrait également participer à une réflexion à long terme sur le développement de la zone, en termes de dépendance à l'eau, de gestion de ses espaces productifs et de son économie.

100. L'Espagne présente un certain nombre de bonnes pratiques pour l'adaptation à long terme au changement climatique et la réduction de l'empreinte énergétique. Dès avant 2011, le Conseil de l'environnement et la Fédération des communes et provinces d'Andalousie ont mis sur pied le programme « Ciudad 21 », devenu ensuite « Ciudad Sostenible », qui regroupe près de 300 communes pour mettre en œuvre plus de 600 projets de développement urbain. L'Andalousie fait état d'une réduction de 10 % de ses émissions rien qu'entre 2018 et 2019, grâce à une transition croissante du charbon vers les énergies renouvelables. Le développement des énergies renouvelables est également la principale raison de la baisse des émissions de la région entre 2005 et 2017 (-21,7 %). En 2017, les énergies renouvelables représentaient 38,8 % de la production totale d'électricité dans la région, 22 centrales produisant à elles seules 22,77 % de la production énergétique du pays.²⁷

101. En ce qui concerne les actions en faveur de l'innovation et du changement basées sur de nouvelles perspectives, il était trop tôt pour observer de telles approches en Turquie, car les autorités, les organisations et les habitants de la zone touchée par le tremblement de terre s'employaient encore fortement à se remettre du traumatisme passé et des destructions massives et à revenir au fonctionnement normal de leurs villes. Le niveau de désespoir face à près de 60 000 morts et à la disparition totale de villes historiques était trop élevé pour développer ou partager des visions d'ensemble pour l'avenir, et un appel général a été lancé pour renforcer la solidarité internationale et les ressources afin d'aider les villes dans leurs efforts de reconstruction.

102. Néanmoins, notamment lors des visites à Hatay et de la conférence d'Istanbul qui a suivi, des idées de stratégies et de leviers d'action ont été avancées. Par exemple, la commune métropolitaine de Hatay, l'une des plus anciennes villes du monde, fière de sa culture, et notamment de sa gastronomie (reconnue par l'UNESCO), souhaite se reconstruire dans le respect de son patrimoine culturel immatériel et bâti. À cet égard, Hatay envisage de fonder et de dynamiser son projet de reconstruction sur ses actifs, synonymes de développement de son attractivité pour les investisseurs,

²⁷ Voir le Rapport de synthèse mondial sur l'action locale pour le climat 2021 et 2022, par Climate Chance, Paris : <https://www.climate-chance.org/en/about-us/>.

et il semble qu'un consensus se dégage sur la nécessité d'une vision spécifique. L'un des objectifs dans ce contexte est d'éviter de « banaliser » la reconstruction, en se contentant de suivre les modèles architecturaux résistants aux tremblements de terre développés actuellement au niveau national par le gouvernement turc. Du point de vue des autorités locales, ces conceptions architecturales imposées d'en haut ne peuvent respecter les caractéristiques culturelles de chaque province ou chaque ville et doivent être adaptées à chaque contexte historique et culturel spécifique.

103. Le tremblement de terre de février 2023 a marqué une rupture majeure dans la trajectoire de développement de la municipalité métropolitaine d'Hatay. Aujourd'hui, la ville tente de capitaliser sur ce qui avait été engagé avant la catastrophe et souhaite renforcer son attractivité. Dans leurs relations avec le pouvoir central (parfois de couleur politique différente de celle du pouvoir local), certaines communes s'efforcent d'obtenir une plus grande indépendance concernant leurs plans et projets de reconstruction, dans le but d'éviter d'être soumises à des styles architecturaux ou à des projets urbains « standardisés ». Si, face à une catastrophe d'une telle ampleur, il semble tout à fait légitime et nécessaire qu'un gouvernement central contribue à l'organisation de la reconstruction et fournisse des ressources, il est important de rappeler régulièrement que cela doit se faire en étroite collaboration avec les autorités locales et régionales, qui ont une meilleure connaissance de leurs territoires et dont le rôle sera donc complémentaire pour permettre d'organiser la reconstruction en respectant les spécificités de la zone concernée et en prenant également en compte les expressions spécifiques du changement climatique et les risques connexes qui peuvent différer d'un territoire à l'autre.

104. La résilience, l'équilibre des territoires et la culture du risque sont des notions centrales du présent rapport, issues des observations faites à travers les études de cas et sur le terrain. Ces notions seront développées plus avant dans les conclusions en tant que concepts intersectoriels et interconnectés qui serviront à structurer toutes les dimensions d'une crise et les réponses à y apporter, et pourraient, en fait, être transformés pour devenir un véritable « modèle de réponse aux crises » à servir de « check-list » pour cocher les actions essentielles requises en réponse à des situations de crise aux niveaux local et régional.

4. CONCLUSIONS : DE LA PRÉPARATION AUX CRISES A LA CULTURE DU RISQUE ET LA RÉSILIENCE

105. Dans les années à venir, l'Europe sera confrontée à de nouvelles catastrophes naturelles et à de nouveaux aléas climatiques. Si les catastrophes purement naturelles restent un risque incalculable, le continent et les États membres du Conseil de l'Europe ne seront pas en mesure de résoudre seuls et à court terme les problèmes liés au climat, mais un énorme effort concerté sera nécessaire, combinant des perspectives à court et à long terme dans le cadre d'une approche systémique et globale. Le présent rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe vise à fournir notamment aux autorités locales et régionales des orientations et des outils établis suite à la gestion de trois catastrophes, pour les aider à intégrer, progressivement, intégrer une culture d'anticipation, de préparation et de gestion des risques et des crises et de résilience dans leurs stratégies de développement territorial.

a. Défendre les principes de la gouvernance démocratique en temps de crise

106. De plus en plus, il est reconnu que les autorités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans la sauvegarde des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit en période de crise. Les principes fondamentaux sont souvent mis à l'épreuve lors des crises, comme le montrent les études de cas. Des exemples de Türkiye révèlent des difficultés avec les règles de construction sismique, leur mise en œuvre complète, et des risques liés aux intérêts économiques immobiliers²⁸. Des économies de subsistance, des marchés noirs et des déséquilibres socio-économiques accrus peuvent apparaître parallèlement dans les zones touchées par la crise.

²⁸ Voir par exemple :

<https://www.ft.com/content/6113a9d2-25d4-4329-bb6a-0a50b1cff30c>. <https://www.theguardian.com/global-development/2023/feb/07/turkey-earthquakes-death-toll-prompts-questions-over-building-standards>.

Impacts et vulnérabilités socio-économiques

107. Le changement climatique et les catastrophes exacerbent les déséquilibres socio-économiques, comme le montre le cas de la vallée de la Vesdre, où les populations les plus pauvres ont été touchées proportionnellement de manière plus importante. De même, en Andalousie²⁹, les considérations économiques liées à l'eau mettent en évidence l'insuffisance des interventions temporaires dans le contexte du changement climatique. Les activités criminelles, notamment les pillages et les incendies criminels, peuvent augmenter pendant les crises, ce qui souligne la nécessité de mettre en place des stratégies globales de réduction des risques comprenant des mesures de sécurité publique.

Santé publique et impacts psychosociaux

108. La santé publique, qui englobe à la fois le bien-être physique et mental, devient une préoccupation majeure après une crise. Les survivants des tremblements de terre et des inondations subissent des blessures et des traumatismes psychologiques qui affectent les différentes générations. La peur associée aux risques peut façonner une « culture du risque » et une solidarité partagée, mais elle peut également ouvrir la voie à une manipulation populiste potentielle³⁰. Une réponse efficace à la crise doit prendre en compte les effets « invisibles » sur le bien-être mental et allouer les ressources en conséquence. De même, il convient de garder à l'esprit les diverses conséquences du changement climatique sur les différentes catégories de population et en particulier sur certains groupes vulnérables, par exemple les effets des vagues de chaleur extrême sur les personnes âgées ou les personnes handicapées³¹.

Le rôle des médias et de l'éducation dans la réponse aux crises

109. Les médias, y compris les médias de masse, les organes de presse locaux et les réseaux sociaux, jouent un rôle crucial dans la diffusion de l'information à toutes les phases d'une crise. Cependant, la désinformation, la dissémination de rumeurs ou de « fake news », peut entraîner des tensions entre les citoyens et les autorités. Les perspectives à long terme suggèrent que diverses formes de journalisme, y compris les documentaires, contribuent à la mémoire collective et à l'éducation³². L'éducation du public, en particulier dans les écoles primaires, devient essentielle pour sensibiliser au changement climatique, en mettant l'accent sur l'égalité d'accès à l'information.

Garantir l'égalité et les droits humains dans la réponse aux crises

110. Les crises touchent indistinctement des populations diverses, ce qui souligne l'importance d'une protection et d'une assistance égales. Les populations vulnérables, confrontées à des problèmes économiques, sanitaires ou politiques, sont particulièrement exposées. Une réponse à la crise démocratique et fondée sur les droits humains devrait garantir l'égalité dans tous les horizons temporels. Le respect des normes les plus élevées en matière de droits humains, de démocratie et d'État de droit n'est pas seulement un objectif en soi : il renforce également l'efficacité de la réponse aux crises, instaure la confiance et favorise l'émergence de sociétés stables et pacifiques, même en temps de crise.

La participation des citoyens et des jeunes en tant qu'action fondamentale

111. À cet égard, la participation des citoyens est une pratique démocratique à développer à tous les HT du cycle de crise, car les citoyens eux-mêmes joueront un rôle essentiel en apportant leur soutien aux autres, et en participant à l'élaboration de solutions durables, comme l'a montré l'exemple de la vallée de la Vesdre. Associer les citoyens à l'élaboration de perspectives et de stratégies futures contribuera à la constitution d'une base de volonté politique et à la préparation de décisions stratégiques à venir en faveur de l'innovation et du changement.

112. L'implication des jeunes est particulièrement importante ici : pour construire des villes véritablement résilientes, l'engagement et la sensibilisation des jeunes par le biais d'ateliers, de campagnes et de conseils locaux des jeunes ou d'organisations de jeunesse devraient être mis en

²⁹ Approvisionnement en eau en Andalousie - Confederaciones Hidrográficas, https://www.andalucia.com/living/water-supply/hydrographic-confederations#google_vignette.

³⁰ Sur ces thèmes : Patrick Boucheron & Corey Robin, 2015, *L'exercice de la peur. Usages politiques d'une émotion*, Presses Universitaires de Lyon.

³¹ Spain: Inadequate Response to Heatwaves | Human Rights Watch (hrw.org) 26 juin 2023,

³² Voir par exemple les travaux des journalistes et documentaristes Quentin Noirfalis et Jérémy Parotte. Voir par exemple : https://www.vedia.be/www/video/info/quentin-noirfalis-medor-quot-a-present-reparer-la-riviere-quot_112879_272.html

œuvre bien avant qu'une situation de crise ne survienne, puis pendant la crise en les impliquant dans les plans et les équipes de réponse à la crise, et en leur expliquant les implications de réponses parfois douloureuses à la crise de la manière la plus transparente possible. Enfin, les jeunes seront une ressource importante pour les initiatives de redressement et les projets de reconstruction communautaires, non seulement parce qu'ils seront sensibles aux idées novatrices, mais aussi parce que toute réponse à la crise constituera un investissement pour leur avenir³³. Toutefois, dans un contexte plus large, il sera également important de poursuivre une approche intergénérationnelle, accompagnée d'une réflexion commune sur la résilience.

b. La crise en tant que point critique pour les adaptations locales et régionales au risque et au changement climatique

113. La nature cyclique et systémique complexe des crises devrait inciter les décideurs politiques à commencer, dès maintenant, de mettre en œuvre les stratégies et mesures d'adaptation urgentes aux différents changements en cours. Ce n'est pas parce que la date de la prochaine crise n'est pas encore connue, que les affaires quotidiennes accaparent déjà énormément d'activités et des ressources, et que le temps est un facteur important, qu'un changement profond que la société devrait s'occuper uniquement des symptômes à court terme et attendre passivement les crises futures. Même lorsque les catastrophes naturelles ou les aléas climatiques sont inévitables et que la prévention n'est pas suffisante, il est possible d'atténuer les effets négatifs et parfois dramatiques en intégrant la notion de risque dans les processus de prise de décision et de planification et en se préparant mieux aux événements potentiels.

L'effet d'accélération du changement climatique sur la stabilité mondiale

114. Les quatre HT de la réponse aux crises font partie d'un modèle incluant l'adaptation et le renforcement de la résilience face aux risques futurs (tremblements de terre et autres catastrophes naturelles spontanées) et à un contexte en transition (le changement climatique et l'adaptation sociétale nécessaire). Il apparaît de plus en plus clairement que l'une des principales sources de risques actuels et futurs (avec un effet accélérateur) est le changement climatique, qui menace à terme les conditions d'habitabilité et de survie de l'humanité sur nombre de territoires, et, dans le même temps, compromet la stabilité et la paix dans le monde, notamment en raison de flux migratoires qui peuvent être provoqués par le changement climatique.

Un appel à des stratégies globales d'atténuation et d'adaptation

115. Compte tenu de la multiplication des catastrophes naturelles, mais aussi des catastrophes et des aléas climatiques « d'origine humaine », et parallèlement à d'autres situations de crise (guerre, crises de santé publique, etc.), il convient d'élaborer dès à présent des stratégies globales d'atténuation et d'adaptation, y compris des perspectives et des actions à court et à long terme. Ainsi, les quatre HT d'intervention en cas de crise et les quatre LA sont proposés comme points de départ pour engager une profonde transition écologique, sociale et économique.

Action anticipée et atténuation des risques simultanés

116. L'action humaine, à tous les HT, doit viser à anticiper les risques et à y répondre, ainsi qu'à atténuer la superposition et la simultanéité des événements (par exemple le tremblement de terre et les inondations en Türkiye ; la sécheresse, l'inondation et la pauvreté structurelle dans la vallée de la Vedre ; les restrictions d'eau, les monocultures et les économies hautement spécialisées dans le sud de l'Espagne), notamment en présence de facteurs aggravants (climat, accessibilité géographique, situation politique, etc.) et afin de contrer les réactions en chaîne (effondrement de l'économie et de la production, nouveaux problèmes politiques et instabilité, dégradation de la dignité humaine, etc.). Les décideurs de tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent être conscients qu'une crise peut déclencher d'autres événements critiques et aggraver la situation d'une collectivité locale, d'une région ou d'un pays tout entier.

La perception des crises en tant que point critique pour les transitions

³³ « Construire des villes résilientes - engagement des jeunes » : contribution écrite soumise à la commission des questions d'actualité lors de la session d'octobre 2023, par les délégués jeunes de 2023 du Congrès.

117. La perception des crises en tant que point critique, déclencheur d'innovation et de changement, peut donc constituer un terreau favorable à une transition territoriale prenant pleinement en compte les risques naturels et les effets du changement climatique. Un mouvement commun et une dynamique mondiale en faveur d'une meilleure résilience et d'une culture du risque doit être créé, en commençant au niveau le plus local, là où les situations de crise affectent chaque citoyen.

c. Dimensions territoriales des risques et de leur gestion

118. L'analyse des trois études de cas souligne la dimension territoriale inhérente aux catastrophes naturelles « construites », en particulier les aléas climatiques, sur les quatre HT. Cette dimension est essentielle pour les quatre LA, qui englobent la gestion territoriale, l'aménagement du territoire et les programmes d'éducation aux risques. L'adaptation territoriale est considérée comme une stratégie clé pour réduire l'impact des risques, y compris ceux qui sont associés aux catastrophes purement naturelles. En outre, les stratégies d'atténuation et d'innovation jouent un rôle central dans la réduction des aléas climatiques et de leurs conséquences.

Défis de l'adaptation à long terme

119. L'examen du cas de la vallée de la Vesdre fait apparaître une intensification des inondations due à l'urbanisation, ce qui souligne la nécessité de modifier les priorités en matière de développement. Il est urgent de procéder à un changement politique pour donner la priorité à la régénération et à la transformation des zones urbaines existantes par rapport aux nouveaux développements, en faisant écho à des politiques telles que la « consommation nette zéro de terrains » d'ici 2050³⁴. Toutefois, ces approches posent des défis importants en matière de gouvernance, de gestion de projet et de valeur foncière. L'importance des stratégies d'adaptation à long terme est réaffirmée, soulignant la nécessité de préserver des espaces stratégiques dans les villes confrontées à des pressions économiques et immobilières.

Aménagement urbain pour les transitions écologiques et socio-économiques

120. Les stratégies d'adaptation doivent être préparées et mises en œuvre à tous les niveaux territoriaux, et répondre à des défis tels que les pressions économiques et immobilières dans les villes. Trouver de nouveaux espaces dans les structures urbaines pour soutenir les transitions socio-économiques et écologiques est un défi complexe, comme le montre par exemple la transformation de la rivière Manzanares à Madrid³⁵. Ce cas illustre la nécessité de repenser la place de la mobilité automobile dans les villes modernes et son impact sur les espaces ouverts et naturels. Travailler à la réduction des risques implique de développer des synergies et des stratégies communes, englobant les transitions socio-économiques, écologiques et climatiques.

³⁴ Pour le cas wallon, voir : <https://orbi.uliege.be/handle/2268/305374>

Voir par exemple le travail réalisé par l'université de Liège dans le cadre du plan stratégique sur la Vesdre « Approche planologique ». Trois périmètres sont proposés afin de réduire le potentiel d'urbanisation de la zone en lien avec le risque d'inondation et de sécheresse : les périmètres de vigilance urbanistique, les périmètres de vigilance foncière et les périmètres de révision du plan de secteur : https://lampspw.wallonie.be/dgo4/site_amenagement/index.php/site/inondations/schema-vesdre.

³⁵ Afin d'ouvrir et de renaturaliser la rivière Manzanares, anciennement canalisée, qui traverse Madrid et de développer de nouvelles continuités paysagères dans le projet « Calle 30 » (un projet visité par la délégation du Congrès en décembre 2023), 6 km d'autoroute urbaine ont été déplacés sous terre, ce qui a impliqué des investissements importants. Voir : <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UrbanismoYVivienda/Urbanismo/MemoriaDeGestion2006/ActuacionesSingularares/Ficheros/C05.pdf>.



Visite des projet de rénaturalisation le long de la Rio Manzanares, Madrid, Espagne



Apprendre des approches de planification urbaine complètes suivies pour le Rio Manzanares, Madrid, Espagne

Concilier l'urbanisation et la réduction des risques

121. Les études de cas font apparaître la relation complexe entre l'urbanisation, le risque et l'impact sur l'environnement. La concentration de la population dans les zones à risque, comme le montre la métropole hyperdense d'Istanbul, présente des risques en cas de tremblement de terre. A l'inverse, les campagnes « désertifiées », comme la région espagnole de Castilla y Mancha, manquent de ressources pour lutter contre les dangers tels que les incendies de forêt. L'exode rural actuel et la concentration de la population dans les villes contribuent à accroître les risques, ce qui souligne la nécessité de nouveaux équilibres territoriaux pour assurer un développement local durable.

La gouvernance territoriale pour une gestion efficace des crises

122. Les politiques, les services publics et les infrastructures doivent prendre en compte la dimension territoriale de toute catastrophe ou de tout risque envisagé. Il est essentiel pour les autorités locales et régionales de déterminer les niveaux de réflexion et d'intervention adéquats. Une gestion efficace des crises nécessite l'inclusion à tous les niveaux de la prise de décision et de la gouvernance territoriale, la décentralisation renforçant l'efficacité. Des cas récents soulignent l'importance de la solidarité territoriale dans la réponse aux crises à différents niveaux administratifs, mettant l'accent sur son rôle dans tous les horizons temporels de la réponse aux crises, et pas seulement pendant les situations d'urgence.

d. Vers la résilience, la construction d'une culture du risque

123. Le rapport souligne que les réponses immédiates aux situations de crise sont essentielles pour fournir une assistance urgente et prévenir d'autres dommages. Toutefois, il insiste sur la nécessité d'aller au-delà des mesures à court terme et de s'attaquer aux causes profondes des crises. La difficulté consiste à faire la différence entre les réponses immédiates et les actions à long terme, en particulier en ce qui concerne les catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre, qu'il est difficile de prévoir. La planification et l'aménagement urbains, associés à des mécanismes de prise de décision efficaces, sont essentiels pour atténuer les effets des catastrophes naturelles. Cependant, l'ampleur de cette tâche est considérable, en particulier pour les villes européennes historiques qui nécessitent des habitats construits renforcés.

Changements de paradigme pour la résilience aux aléas climatiques

124. En ce qui concerne les aléas climatiques, les actions préventives offrent une plus grande marge de manœuvre, ce qui souligne la nécessité d'un changement de paradigme dans le développement urbain. Le rapport souligne l'importance de s'attaquer collectivement aux causes profondes au niveau national et européen. Les stratégies doivent aller au-delà de la modification des zones constructibles ou des styles architecturaux et viser des changements systémiques. Il est proposé de passer à des économies circulaires et à des pratiques durables, comme le recyclage de l'eau dans la production oléicole andalouse. Ce changement exige des initiatives politiques audacieuses et la reconnaissance de pratiques exemplaires qui guideront l'adaptation de l'Europe au changement climatique.

Défis posés aux paradigmes sociétaux et aux modèles économiques

125. Les crises actuelles devrait susciter une réflexion sur les modèles et pratiques du développement urbain, sur le soutien aux pratiques agricoles, sur l'évolution du tourisme de masse, et mettre en question le paradigme sociétal et économique fondamental centré sur la création de richesses. La question clé pour l'avenir des sociétés modernes sera donc de savoir comment maintenir un équilibre entre les conditions d'habitabilité et les systèmes de production, tout en préservant la paix à l'échelle mondiale³⁶. L'écart croissant dans la répartition des richesses au niveau mondial et local complique encore le problème. Concilier les conditions d'habitabilité et les systèmes de production tout en garantissant la paix mondiale devient un paramètre fondamental pour le fonctionnement des sociétés modernes.

Solidarité territoriale et transformation sociétale

126. Le rapport prône la résilience et la solidarité, en soulignant leur relation symbiotique. La solidarité territoriale, impliquant les individus, les communautés et les territoires, est considérée comme essentielle pour une réponse efficace aux crises. Le développement d'une culture du risque partagée, fondée sur la résilience et la solidarité constitue une base pour un changement de mentalité et de comportement, ainsi qu'un changement dans les paramètres à prendre en compte pour les décisions liées à la planification territoriale. Les organisations non-gouvernementales et les associations locales jouent un rôle important, non seulement en période de crise, mais aussi à tous les horizons temporels.

Lutter contre la peur et la désinformation et construire une culture du risque

127. Le rapport souligne l'importance de prévenir l'instrumentalisation de la peur et de l'incertitude collectives. Les exploitations politiques de la peur et les dérives populistes sont identifiées comme des menaces qui doivent être combattues. Le manque de connaissances conduit souvent à la recherche de boucs émissaires, ce qui entrave les efforts d'adaptation. Les décideurs politiques sont appelés à communiquer de manière transparente sur les causes réelles des crises, à dissiper les croyances et à favoriser une culture du risque fondée sur des éléments factuels et une responsabilité partagée. Des initiatives telles que les plateformes³⁷ et applications numériques publiques sont citées comme des outils pour lutter contre la désinformation et pour construire une compréhension collective des risques, renforçant la démocratie et l'État de droit, même en temps de crise.

Résilience et culture du risque

128. Le présent rapport souligne l'influence profonde de la résilience et de la culture du risque dans l'élaboration de réponses efficaces aux crises. Bien que des mesures immédiates soient indispensables, une approche plus durable consiste à cultiver la résilience pour s'attaquer systématiquement aux causes profondes. Cela va au-delà des efforts de secours à court terme, en particulier pour les catastrophes naturelles telles que les tremblements de terre, dont il est difficile de prévoir le moment précis et l'ampleur. La planification et l'aménagement urbains, associés à des mécanismes de prise de décision efficaces, sont identifiés comme des éléments essentiels de cette stratégie de résilience.

129. Dans le même temps, le développement d'une culture du risque apparaît comme un élément crucial de la résilience à long terme. Il consiste à insuffler une conscience et une compréhension communes des risques, favorisant une vision collective de l'adaptabilité durable et de la préparation aux crises. Cette relation symbiotique entre la résilience et la culture du risque constitue le fondement d'une approche transformative des crises, encourageant un état d'esprit global et proactif qui transcende les événements individuels. Les expériences collectives vécues pendant les crises deviennent des catalyseurs pour les débats de société, encourageant une approche ascendante de la résilience qui englobe une culture du risque et favorisant la responsabilité collective et la transformation des mentalités et comportements.

³⁶ Sur l'émergence d'une classe écologique : *A Memo* (Latour, 2022).

³⁷ Voir : https://www.mapaclima.es/?variable=temperature_avg&year=2015-2040

5. MESURES CONCRÈTES À PRENDRE PAR LES AUTORITÉS A TOUS LES NIVEAUX

130. Pour que les territoires locaux et régionaux puissent apporter des réponses efficaces aux crises, notamment aux catastrophes naturelles et les aléas climatiques, et développer les capacités leur permettant de devenir plus résilients face à de tels événements à l'avenir, les rapporteurs recommandent fortement aux autorités locales et régionales compétentes d'adopter une vision et une approche globales vis-à-vis de toute situation de crise attendue potentiellement ou rencontrée réellement. Une telle approche globale implique veiller systématiquement au « cycle de gestion de crise » complet. Il est proposé de faire ainsi en abordant les quatre lignes d'actions (LA) et horizons temporaires (HT) suivants :

- HT 1 « Avant la crise » : Identification des risques et préparation aux risques
LA 1 : Se préparer, définir une perspective et construire la solidarité
- HT 2 « Pendant » : Aide d'urgence immédiate
LA 2 : Coordonner le déroulement des opérations
- HT 3 « Juste après » : Gestion des crises à différents niveaux
LA 3 : Assurer des réparations et des services à court et moyen terme
- HT 4 « Longtemps après » : la reconstruction en tant que laboratoire pour l'innovation et le changement
LA 4 : Développer des visions pour des transitions à long terme

131. Dans toutes ces dimensions de la réponse aux crises, les autorités locales et régionales devraient prévoir un « mix » de mesures matérielles, administratives et autres, en fonction de leur niveau actuel d'exposition aux risques et des types de risques ou d'événements réels auxquels leur territoire est confronté. En outre, il sera important qu'elles combinent et coordonnent systématiquement les actions à court terme les plus efficaces avec des visions, des stratégies et des mesures à plus long terme, afin de garantir que tous les investissements réalisés dans la reconstruction ou la réhabilitation seront efficaces et durables dans la mesure où ils anticipent les situations de crise futures. Les études de cas ont montré, par exemple, qu'il ne suffira pas de fournir aux victimes d'une catastrophe des abris provisoires ou des possibilités de logement, mais que les solutions de logement à long terme doivent s'appuyer sur une planification et une conception urbaine qui garantissent que les bâtiments sont résistants aux catastrophes futures ou évitent les zones urbaines où l'on s'attend à ce que les événements futurs se produisent.

132. D'un point de vue administratif ou de gouvernance, toutes les autorités impliquées dans la réponse aux crises devraient s'assurer que des mécanismes de coordination verticale efficaces impliquant différents niveaux administratifs (Etat, région, municipalité) sont mis en place pour développer des outils partagés visant à préparer et à intervenir dans les situations de crise (collecte de données, échange de bonnes pratiques au niveau national et international, développement de l'expertise et des formations). Ils devraient également viser à développer des mécanismes de coopération horizontale, notamment aux niveaux local et régional, mais aussi au-delà des frontières régionales, qui soient bien définis, fondés sur une répartition claire des responsabilités et régulièrement réexaminés, et qui impliquent les parties prenantes concernées d'une manière significative et stable (autorités publiques, ONG, entreprises privées, universités, citoyens, etc.) ; dans certains cas, la mise en place de niveaux et d'organes spécifiques de coopération pourrait être utile si les situations de crise exigent des réponses qui dépassent les limites d'une unité territoriale.

133. Dans la perspective d'une meilleure préparation aux crises dans les différents territoires, des mesures utiles à prendre pourraient inclure :

- organiser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques à tous les niveaux (local, régional, national et international, et transfrontalier),
- impliquer le monde universitaire dans la recherche de solutions innovantes,
- fournir des plates-formes permettant d'entamer un dialogue sur les modes de consommation actuels et leurs conséquences, ainsi que sur les transitions socio-économiques, urbaines et écologiques nécessaires, et
- explorer des approches novatrices pour répondre aux crises ("laboratoires de transition").

134. Les processus de planification et de prise de décision dans les territoires locaux et régionaux devraient respecter les normes démocratiques les plus élevées et les meilleures pratiques, comme le Congrès le promeut régulièrement, y compris en situation de crise. Cela devrait inclure l'implication régulière des citoyens et la promotion de la participation des jeunes tout au long du cycle de gestion de la crise. En ce qui concerne les risques potentiels ou les catastrophes réelles, des procédures de prise de décision cohérentes, pluridisciplinaires et transparentes devraient être conçues pour servir de garde-fous contre toute violation des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit. En conséquence, les capacités de préparation et de réaction aux crises des services institutionnels, de leur personnel et de leurs partenaires devraient être améliorées en continu, notamment par des formations spécifiques sur les risques et les mesures attendus.

135. L'action publique face aux risques et aux catastrophes nécessite également de sensibiliser et d'accroître la préparation aux risques du grand public dès que des situations de crise potentielles ont été identifiées ou sont attendues, et d'impliquer les citoyens eux-mêmes et les organisations de la société civile dans la réponse à la crise, car les personnes touchées sont souvent celles qui comprennent le mieux les besoins de la population. À tout moment du "cycle de gestion de crise", il sera important de communiquer sur les situations de crise prévues ou en cours, ainsi que sur leurs conséquences et les mesures à prendre pour y faire face, de la manière la plus transparente possible, sur la base d'informations précises et régulières émanant des décideurs locaux et régionaux, et en recourant à différents types de médias, sans alimenter la peur et l'anxiété.

136. Les rapporteurs sont convaincus que la sensibilisation du public et la communication la plus cohérente possible contribueront à renforcer la résilience des territoires locaux et régionaux face aux situations de crise, y compris les catastrophes naturelles et les risques climatiques, en développant une culture du risque, en reconnectant les gens à leur territoire et en les aidant à mieux comprendre ses spécificités, et en mobilisant la solidarité à tous les niveaux - au sein d'une communauté, et entre les territoires locaux et régionaux, et les États.

Annexe I
Programme de la visite d'étude du Congrès en Türkiye

VISITE D'ETUDE EN TÜRKIYE
DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE

6 - 8 septembre 2023

PROGRAMME³⁸

Délégation du Congrès :

Rapporteurs

Jean-Paul BASTIN

Rapporteur sur les réponses locales et régionales aux crises majeures (Belgique, L, PPE/DC)
Membre suppléant de la Commission des questions d'actualité,
Maire de Malmedy (Belgique)

Christian DEBÈVE

Rapporteur sur les réponses locales et régionales aux crises majeures (France, GILD/ILDG)
Membre de la Commission des questions d'actualité,
Membre du Conseil régional de la Région Grand Est,
Président de la Commission des relations internationales de la Région Grand Est (France)

Secrétariat du Conseil de l'Europe

Maren LAMBRECHT-FEIGL

Secrétaire de la Commission des questions d'actualité, Congrès

Expert

Étienne SCHILLERS

Architecte, StudioPaolaViganò, Bruxelles

Mercredi 6 septembre 2023
Ankara

Information sur les activités post-catastrophe de l'UMT

Adresse: Kavaklıdere mah : Kavaklıdere mah. Tunus cd. No:12 Çankaya / Ankara

Dr Hayri BARAÇLI, Secrétaire général, UMT

Dr Ahmet KAZAN, Secrétaire général adjoint, UMT

Halil İbrahim AZAK, Secrétaire général adjoint, UMT

Kayhan ÖZÜM, Secrétaire général adjoint, UMT

Dr Ramazan Özcan YILDIRIM, Secrétaire général adjoint, UMT

Gülfem KIRAÇ KELEŞ, Chef du département des relations extérieures, UMT

Cemal BAŞ, Chef adjoint de la délégation du Congrès, UMT

Table Ronde (avec PNUD, OIM et Croissant-Rouge turque)

Location: UMT, Meeting Room 0

³⁸ Organisée avec l'aimable soutien de l'Union des municipalités de Türkiye (UMT)/Türkiye Belediyeler Birliği (TBB)

Miodrag DRAGISIC, Représentant résident adjoint, Programme de développement des Nations Unies (PNUD)
Seher ALACACI, Représentant résident assistante, Programme de développement des Nations Unies (PNUD)
Aslan Turgut BULUT, Directeur de la réhabilitation de catastrophes, Croissant-Rouge turque
Martin LEGASSE, Coordinateur senior d'urgences, Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Présidence de la gestion des catastrophes et des urgences (AFAD)

Adresse : Üniversiteler Mah. Dumlupınar Bulvarı No : 159 06800 Çankaya/ Ankara

Gökhan YILMAZ, Président du Département de la planification et de la réduction des risques
D'autres représentants du Département

Ministère de l'environnement, de l'urbanisation et du changement climatique
Direction générale de la visite des gouvernements locaux

Adresse : Mustafa Kemal Mahallesi 2082. Cadde No:52 Çankaya / Ankara

Turan KONAK, Directeur général des autorités locales

Jeudi 7 septembre 2023
Gaziantep et Kahramanmaraş

Municipalité métropolitaine de Gaziantep

Fatma ŞAHİN, maire, municipalité métropolitaine de Gaziantep

Osman TOPRAK, maire adjoint, municipalité métropolitaine de Gaziantep

ONG opérant au niveau local

Municipalité métropolitaine de Kahramanmaraş

Hayrettin Güngör, maire, municipalité métropolitaine de Kahramanmaraş

ONG opérant au niveau local

Vendredi 8 September 2023
Nurdağı et Hatay

Municipalité de Nurdağı

Yakup BAHAR, maire adjoint, municipalité de Nurdağı

Municipalité métropolitaine de Hatay

Doç. Lütfü SAVAŞ, maire, municipalité métropolitaine de Hatay



Réunion avec le Secrétaire général de l'Union
des municipalités de Türkiye (UMT/TBB)
(UMT/TBB)

Annex II
Programme de la visite d'étude du Congrès en Espagne

**VISITE D'ETUDE EN ESPAGNE
DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

18-20 décembre 2023

PROGRAMME³⁹

Délégation du Congrès:

Rapporteurs

Jean-Paul BASTIN	Rapporteur sur les réponses locales et régionales aux crises majeures (Belgique, L, PPE/DC) Membre suppléant de la Commission des questions d'actualité, Maire de Malmédy (Belgique)
------------------	--

Christian DEBÈVE	Rapporteur sur les réponses locales et régionales aux crises majeures (France, GILD/ILDG) Membre de la Commission des questions d'actualité, Membre du Conseil régional de la Région Grand Est, Président de la Commission des relations internationales de la Région Grand Est (France)
------------------	---

Secrétariat du Conseil de l'Europe

Maren LAMBRECHT-FEIGL	Secrétaire de la Commission des questions d'actualité, Congrès
-----------------------	--

Expert

Étienne SCHILLERS	Architecte, StudioPaolaViganò, Bruxelles
-------------------	--

**Lundi 18 décembre 2023
MADRID**

Réunion avec des représentants du Ministère de la Transition Écologique et du Défi démographique

*María Torres-Quevedo, Sous-Directrice
Angela Iglesias, Chef de service*

Ministère de la Transition écologique et du Défi démographique

Lieu : Plaza San Juan de la Cruz, 10, Madrid

³⁹ Organisée avec l'aimable soutien de la Fédération Espagnole des Municipalités et des Provinces (FEMP)

Réunion avec des représentants de la Direction Générale de la Protection Civile et des Urgences (DGPCE), Ministère de l'Intérieur

*Benjamin Salvago, Sous-Directeur de la prévention, de la planification et des opérations
Cristina Marugán Güemez, Coordinatrice des relations internationales
Autres membres du personnel : José Luis Rubic, Carlos Garcia, Carmen Cabo*

Lieu : DGPCE, Quintiliano 21, Madrid

Visite de terrain au Río Manzanares à Madrid - un projet de naturalisation de la rivière exemple de développement urbain répondant au changement climatique

*Ricardo Iglesias, Ville de Madrid
Nieves Vicente, Directrice/Conservatrice du Parque Lineal del Manzanares
Santiago Fernandez Malaga, Chef de la section des relations internationales de la ville de Madrid
Fernando Porras, Architecte de Estudio Porras e Isla*

Lieu : Casa del Reloj de la Junta Municipal de Arganzuela. Paseo de la Chopera, 10.

Table ronde à la FEMP avec divers acteurs locaux et régionaux, en particulier les représentants de:

*Francisco Díaz Latorre, Directeur Général des services juridiques et de la coordination territoriale de la FEMP
Francisco Javier Vázquez Requero, Premier Vice-Président des Cortes de Castilla y León, membre du Conseil de l'Europe et membre du CPLRE
José Luis Sanz Merino, Délégué territorial de la Junta de Castilla y León à Ségovie.
José María Bravo Gonzalo, Vice-Président du 1er Conseil provincial de Ségovie.
José Benlloch, Maire de Vilareal et Président de la délégation espagnole du CPLRE 2019-2023.
José Francisco Herrera, Conseil municipal de Madrid
M. Miguel Cebrián Porosón, Ingénieur forestier, Mairie de Torremocha de Jarama (Madrid)
M. Francisco Hernández de la Cruz, Maire-Président de la Mairie de Mombeltrán (Madrid)
Marta Ortiz-Arce Vizcarro, Responsable des partenariats ibériques Land Life Company
Joana Fernandes, Directrice des partenariats ibériques Land Life Company*

Lieu : Siège de la FEMP, Villa de Madrid, Calle del Nuncio, No. 8, Madrid.



Réunion avec le Directeur Général des services juridiques et de la coordination territoriale de la Fédération des municipalités et provinces espagnoles (FEMP)

Mardi 19 décembre 2023
DONANA NATIONAL PARC, JUNTA DE ANDALUSIA (SÉVILLE)

Visite du Parc National de Doñana

Juan Pedro Castellano, Directeur du parc,
Miguel Ángel Bravo, Conservateur du parc
José Juan Chans, Directeur

Lieu de la visite : La Rocina située sur la Carretera A-483, Km. 27, 5, 21750 El Rocío, Huelva

Confédération Hydrographique du Guadalquivir

Joaquín Paez Landa, Président de la CHG
Nuria Jiménez, Directrice technique
Gloria Martín, Secrétaire Générale
Alejandro Rodríguez, Commissaire à l'eau
Víctor Cifuentes, Chef de la planification hydrologique

Lieu : Plaza de España, Sector II y Sector III, C.P. 41071, Séville

Junta de Andalucía :

Sergio Arjona Jiménez, Conseiller adjoint

Lieu : Avda. Manuel Siurot, 50, 41013 Séville

Mercredi, 20 décembre 2023
ARAHAL, ESTEPA, MALAGA

Représentants de la municipalité d'Arahal

Suivi de visite sur le terrain du projet H2OliveTree

Ana María Barrios Sánchez, Maire
José Antonio Linares Fernández, Directeur Technique d'ARECIAR
Francisco Javier Rosado Segura, technicien de la mairie d'Arahal
Gonzalo Martínez García, Directeur Technique du projet UCO
Teresa Benítez Lora, Directrice du GDR (groupe de développement rural) Serranía Suroeste Sevillana

Lieu : Salle plénière de la mairie d'Arahal

Représentants de la municipalité d'Estepa

Suivi d'une visite sur le terrain

Antonio Jesus Muñoz Quirós, Maire
Gamito Rodriguez, Conseiller Municipal en charge du développement urbain
Autres membres du personnel

Lieu : Pl. del Carmen, 1, 41560 Estepa, Séville

Représentants de la municipalité de Malaga

Francisco de la Torre, Maire

Penelope Gómez, conseillère Déléguée à la durabilité environnementale

Avelino Barrionuevo, Conseiller délégué à la sécurité et à la protection civile

Juan José Denis, Directeur de l'entreprise municipale des eaux (EMASA)

Fran De Juan Fernández, Technicien en Prévention de l'Entreprise Municipale des Eaux (EMASA).

Juan Antonio Ferrer, Maire en chef de la police locale

Juan Antonio Benítez, Chef du service de protection civile de la mairie de Malaga

Salvador Castillo, Chef du service de prévention, de lutte contre les incendies et de sauvetage.

Lieu de la réunion : Av. Cervantes, nº 4 - 29016, Málaga. 1er étage, Sala Azul.