



Strasbourg, 5 juin 2015

AP/CAT (2015) 04
Or. anglais

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

PREMIÈRES PROPOSITIONS POUR LE PLAN À MOYEN TERME 2016-2020

**Elaborées par le
Secrétariat exécutif**

www.coe.int/europarisks

CONTEXTE

En 2017, l'Accord célèbrera son 30^e anniversaire. Cette occasion donnera naturellement lieu à une réévaluation de ses activités et de ses orientations pour entretenir l'intérêt de ses Etats membres et maintenir l'engagement des centres qui y sont associés.

Même si les principes énoncés dans la résolution initiale instituant l'Accord semblent toujours valables, ce qui prouve le caractère pionnier de celui-ci et ce dès 1987, leurs modes de mise en œuvre ainsi que le contexte général ont considérablement changé au fil des années. Une évaluation préalable de ses atouts et de ses lacunes actuels est nécessaire pour mieux définir les activités à promouvoir dans les années à venir.

- **Bilan du Cadre d'action de Hyogo**

Le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 s'est révélé être une avancée majeure pour que la réduction des risques de catastrophe soit considérée comme un sujet important dans la plupart des pays. A la suite du choc provoqué par le tsunami de décembre 2014, de multiples initiatives ont été lancées dans ce domaine, s'articulant autour de cinq priorités :

- 1. Veiller à ce que la réduction des risques de catastrophe soit une priorité nationale et locale et à ce qu'il existe, pour mener à bien les activités correspondantes, un cadre institutionnel solide.*
- 2. Mettre en évidence, évaluer et surveiller les risques de catastrophe et renforcer les systèmes d'alerte rapide.*
- 3. Utiliser les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de la sécurité et de la résilience à tous les niveaux.*
- 4. Réduire les facteurs de risque sous-jacents.*
- 5. Renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent.*

Le Cadre d'action de Hyogo reste en fait une référence dans la mesure où il a facilité l'adoption d'une approche quelque peu unifiée de la réduction des risques de catastrophe dans presque tous les pays, bien que les progrès réalisés dans ces cinq domaines varient d'un pays à l'autre.

L'Accord a contribué à la mise en œuvre du Cadre d'action au sein de ses Etats membres grâce à ses deux plans à moyen terme pour 2006-2010 et pour 2011-2015. Le renforcement de la coopération avec le bureau de l'UNISDR pour l'Europe a accru l'importance de la réduction des risques de catastrophe (ci-après RRC) dans de nombreux pays, en particulier en encourageant la création de nouvelles plateformes nationales et en les fédérant au sein du Forum européen pour la réduction des risques de catastrophe.

Cependant, même si le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 était assez complet, plusieurs aspects n'ont pas été suffisamment mis en valeur ou ont été largement ignorés pendant sa mise en œuvre.

- **Le nouveau Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe**

Le nouveau Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe pour 2015-2030 s'appuie sur le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, mais cherche à dépasser les résultats obtenus par ce dernier, à la fois en insistant sur les aspects qui ont eu moins de succès et en ajoutant de nouveaux éléments sous-estimés en 2005.

Bien qu'il n'ait pas déterminé d'objectifs chiffrés spécifiques, le Cadre de Sendai a identifié plusieurs autres objectifs :

- réduire la mortalité due aux catastrophes et le nombre de personnes touchées par celles-ci ainsi que les pertes économiques et les dégâts causés aux infrastructures essentielles ;
- renforcer les stratégies nationales de RRC ;
- développer la coopération internationale en matière de RRC ;
- améliorer l'accès aux informations sur la RRC.

Pour atteindre ces objectifs, le cadre définit quatre priorités d'action et détermine les réalisations qui y sont associées au niveau « régional » (les plus pertinentes pour l'Accord sont indiquées en **gras**) :

1. Compréhension des risques de catastrophe
 - a. Mesurer les pertes liées aux catastrophes
 - b. Développer l'analyse et la cartographie multirisques en matière de catastrophes
 - c. **Partager des informations non sensibles**
 - d. **Diffuser les bonnes pratiques au niveau international**
 - e. Créer des services d'échange de bonnes pratiques et d'enseignements
 - f. **Organiser des campagnes de sensibilisation de la population**
 - g. **Favoriser les travaux scientifiques et techniques**
 - h. Faciliter l'accès aux documents protégés
 - i. Soutenir l'innovation et la technologie
2. Gouvernance des risques de catastrophe
 - a. **Faire face aux risques de catastrophe communs et transfrontaliers**
 - b. **Favoriser la collaboration entre institutions régionales**
 - c. Jouer un rôle important dans l'élaboration de plateformes régionales, sous-régionales et thématiques
 - d. **Promouvoir une coopération transfrontalière concernant les approches fondées sur les écosystèmes**
 - e. Encourager les évaluations volontaires par les pairs
 - f. Promouvoir les mécanismes internationaux de suivi et d'évaluation volontaires
3. Investissement dans la résilience aux catastrophes
 - a. Promouvoir la cohérence entre développement durable et RRC
 - b. **Elaborer des mécanismes de transfert et d'échange en matière de risques de catastrophe**
 - c. **Mettre au point de nouveaux produits et services en coopération avec la recherche et le secteur privé**
 - d. Encourager la coordination entre les institutions financières
 - e. Renforcer la coopération sur les questions relatives à la santé
 - f. Renforcer la protection des moyens de production
 - g. **Soutenir les régimes de protection sociale en tant que mesures de résilience**
 - h. Redoubler d'efforts pour vaincre la faim et la pauvreté
 - i. Promouvoir la collaboration public-privé pour renforcer la résilience des entreprises
4. Préparation aux catastrophes, réaction et reconstruction
 - a. Mettre au point des mécanismes opérationnels internationaux pour assurer une réaction rapide en cas de catastrophe
 - b. **Diffuser des instruments permettant d'assurer la coordination des mesures de préparation et de réaction**
 - c. Promouvoir des mécanismes d'alerte précoce multirisques

- d. Echanger des expériences en matière de reconstruction**
- e. Prendre en compte les questions hydrométéorologiques mondiales
- f. Favoriser l'organisation d'exercices d'entraînement communs
- g. Etablir des protocoles d'échange de capacités et de moyens de réaction
- h. Organiser des formations en matière de réaction aux catastrophes**

Parmi les aspects quelque peu négligés par le Cadre d'action de Hyogo, l'influence croissante du changement climatique sur l'apparition des catastrophes est l'un des plus importants. Le Cadre de Sendai est en grande partie consacré au lien entre la RRC et l'adaptation au changement climatique, mais souligne aussi l'indépendance de la CCNUCC pour aborder cette adaptation : il reste encore à définir le juste équilibre entre ces deux domaines, ce qui fera partie des éléments les plus intéressants à examiner lors de la prochaine COP21 qui aura lieu à Paris en décembre 2015.

Un autre aspect important qui a été quasiment ignoré dans le Cadre d'action de Hyogo est le rôle considérable du secteur privé dans la RRC. Ainsi, ce dernier est seulement cité parmi les parties prenantes identifiées et ne se voit attribuer aucun rôle particulier. Le Cadre de Sendai lui accorde un rôle plus important : la coopération du secteur privé avec les parties prenantes du secteur public est soulignée, de même que le rôle potentiel de ses choix d'investissement.

- **Les plans à moyen terme précédents**

La conception d'un nouveau plan à moyen terme nécessite également un examen critique des plans à moyen terme adoptés précédemment par l'Accord afin d'identifier les secteurs ayant obtenu les meilleurs résultats et ceux ayant dépassé les capacités réelles de ce dernier.

Peu de temps après l'adoption du Cadre d'action de Hyogo, le Plan à moyen terme 2007-2011 a été organisé autour de quatre lignes d'actions principales :

- *Aspects institutionnels, législatifs et politiques*
- *Bâtir une culture de réduction du risque*
- *Coopération scientifique et technique*
- *Préparation et réactions efficaces grâce aux activités de services*

Ce plan a mis davantage l'accent sur la prévention en lui donnant une place prépondérante dans l'action de l'Accord, peut-être au détriment d'aspects plus opérationnels. Dans ce contexte, les éléments relatifs à l'éducation ont aussi été présentés comme la prérogative des collectivités locales.

Le plan à moyen terme 2011-2015 adopté par la suite s'est articulé autour de 3 domaines d'action :

- *Utiliser les informations pour sauver des vies et aider les victimes*
- *Mobiliser les connaissances pour réduire la vulnérabilité*
- *Mettre les hommes au centre de la réduction des risques de catastrophes*

Il a réaffirmé l'importance des connaissances en matière de RRC et a davantage mis l'accent sur la dimension humaine (outre les aspects techniques habituels) de la gestion des catastrophes. Cette démarche a conduit à la définition de principes éthiques et d'activités de suivi à l'égard des groupes vulnérables comme les personnes handicapées et les migrants. La forte influence du changement climatique sur les risques émergents a également été soulignée et a entraîné la promotion d'approches fondées sur les écosystèmes en matière de RRC.

- **La principale spécificité de l'Accord : le réseau de centres spécialisés**

Depuis sa création, l'Accord a largement fondé ses travaux sur la contribution du réseau de centres spécialisés mis en place grâce aux adhésions successives des Etats membres. Au sein de ce réseau, il apparaît que certains risques, comme les séismes, sont surreprésentés tandis que d'autres, comme les inondations, sont sous-représentés.

Bien que d'autres organisations s'appuient aussi sur des centres scientifiques/techniques pour mener leurs projets, la spécificité de l'Accord est d'entretenir un réseau actif permanent, évitant ainsi les longues procédures de sélection de partenaires potentiels et permettant de réagir rapidement face aux problèmes émergents.

Cependant, ce système limite aussi la diversification des expertises, car même si le mécanisme de soutien a changé après 2011 pour être axé sur les projets, la priorité est encore accordée aux membres du réseau de centres qui proposent logiquement des projets en lien avec leur domaine de compétence et/ou des projets déjà en cours.

- **La nécessité d'une participation plus importante des Etats membres**

Le but final de l'Accord est que les autorités compétentes au sein des Etats membres utilisent les travaux réalisés, soit pour les appliquer elles-mêmes, soit pour les diffuser auprès de la population et/ou d'autres parties intéressées.

Dans cette optique, il est absolument capital que les Correspondants permanents définissent précisément les grandes priorités pour les cinq prochaines années, afin de garantir que les travaux demandés par la suite au réseau de centres et au secrétariat exécutif puissent être utilisés au niveau national.

La tendance actuelle consistant à recueillir les bonnes expériences sur divers sujets dépend aussi grandement des informations obtenues à l'échelon national et, si les Centres peuvent y contribuer dans une certaine mesure, il est indispensable de réunir des informations validées par des autorités nationales compétentes. Dans ce contexte, les Correspondants permanents ont la tâche importante d'établir des relations avec leurs homologues nationaux les plus concernés.

Le juste équilibre entre les souhaits des Etats membres et les capacités réelles de l'Accord est l'élément décisif permettant d'élaborer un nouveau plan à moyen terme précis pour 2016-2020.

UN DOUBLE OBJECTIF POUR 2016-2020

L'idée avancée pour le nouveau plan à moyen terme est de s'intéresser davantage aux **besoins** des bénéficiaires potentiels des travaux de l'Accord qu'aux questions précises pour lesquelles celui-ci est compétent, passant ainsi d'une approche axée sur « l'offre » à une approche axée sur la « demande ».

En adoptant cette nouvelle structure, l'Accord aura pour objectif de s'approprier plus facilement les résultats qu'il obtient, car il les transmettra de façon plus transparente à chaque utilisateur potentiel.

Parmi ces bénéficiaires potentiels, deux grandes catégories se distinguent clairement :

- **Les autorités (comprenant les autorités nationales, mais aussi régionales et locales)**
- **La population (comprenant les individus mais aussi les communautés au sens le plus large)**

La principale difficulté est d'identifier leurs besoins respectifs et de définir les actions à mener en conséquence au cours des quatre années suivantes pour satisfaire (même partiellement) ces besoins.

LES AUTORITÉS

Conçu comme un instrument de coopération intergouvernementale, l'Accord devrait avoir pour principal objectif de fournir aux autorités des Etats membres des outils supplémentaires pour mieux définir leurs propres stratégies nationales en matière de RRC.

En réalité, d'autres institutions internationales ont largement étendu leurs activités pour couvrir des sujets d'actualité (comme les risques de catastrophe technologique) et/ou des zones géographiques (le Caucase, par exemple) qui étaient auparavant spécifiques à l'Accord.

Deux options semblent donc envisageables pour éviter tout chevauchement avec d'autres initiatives internationales :

- Restreindre ces actions à des zones géographiques déterminées (uniquement les activités internationales ou aussi celles menées au niveau national ?)
- Centrer ses efforts sur les questions qui ne sont pas abordées par d'autres organisations (au risque de ne traiter que des problèmes très spécifiques).

En raison du manque de moyens substantiels pour mettre en œuvre des actions à l'échelle du pays dans les Etats membres, la contribution de l'Accord ne peut pas porter sur des projets coûteux sur place, mais devrait plutôt se concentrer sur des principes applicables à portée plus générale, comme la méthodologie et l'identification de bonnes pratiques.

- **Informations scientifiques et techniques (correspondant essentiellement à la priorité d'action n° 1 du Cadre de Sendai)**

Ce premier aspect peut être important pour les autorités nationales, car elles ne disposent généralement pas des moyens techniques internes pour mener à bien ce genre de tâche : l'expertise des centres et/ou des experts extérieurs peut être utile pour élaborer des projets plus techniques, en gardant à l'esprit une approche véritablement multinationale selon laquelle les résultats sont partagés avec tous les Etats membres.

- ***Connaissance des risques***

Une meilleure connaissance des sources de risque constitue une première étape dans l'élaboration d'actions de prévention pertinentes et de mesures de préparation adaptées.

En identifiant les insuffisances des connaissances de base concernant les risques, qui subsistent même pour les plus connus d'entre eux, il sera possible de trouver des solutions pour combler ces lacunes.

Il convient d'accorder une importance toute particulière aux risques émergents, étant donné que leurs sources et leurs conséquences sont par définition moins bien connues que celles des risques déjà identifiés.

- ***Contrôle des risques***

Une fois que les éléments théoriques des risques sont mieux connus, il reste encore à surveiller les événements potentiellement à risque pour adopter des mesures préventives adaptées en temps voulu.

Ce contrôle étant essentiellement du ressort des Etats, l'Accord peut essayer de mettre au point de nouveaux moyens d'identification de ces risques potentiels et de

promouvoir, le cas échéant, une collaboration de divers Etats pour mettre en place ces instruments de contrôle.

- **Coopération entre autorités nationales (correspondant essentiellement à la priorité d'action n° 2 du Cadre de Sendai)**

Ce deuxième aspect est lié à la nécessité de renforcer la coopération directe entre les autorités nationales, en adoptant une approche véritablement multilatérale dépassant les accords bilatéraux déjà conclus entre pays voisins.

Pour que cette coopération multilatérale soit possible, il est nécessaire de trouver un consensus minimal sur divers éléments :

- **Aspects techniques**

Des informations précises sont en général capitales au cours de la préparation ainsi qu'au moment où se produit la catastrophe, car elles sont intensivement exploitées par de nombreuses technologies.

Cette connaissance commune des risques potentiels et des événements en cours doit être garantie par un échange adapté et en temps opportun d'informations pertinentes entre tous les partenaires, ce qui est d'autant plus difficile lorsque ceux-ci travaillent dans des contextes différents (législation, langue, matériel utilisé, etc.). En ce qui concerne les aspects plus opérationnels, la coordination des actions communes dans ce domaine nécessite que les outils techniques soient compatibles dans une certaine mesure afin d'éviter tout blocage au cours des interventions communes.

- **Aspects juridiques/gouvernance**

On considère en général que la question de la gouvernance relève uniquement des Etats, étant donné qu'elle porte essentiellement sur la répartition des compétences entre divers niveaux de pouvoir.

Par conséquent, la contribution potentielle apportée par les expériences internationales est souvent réduite à des exemples de manières d'aborder les divers enjeux de gouvernance.

Cependant, l'apparition de risques transfrontaliers nécessite l'avènement d'une gouvernance plus internationale pour assurer un partage des responsabilités à ce niveau international.

Les cadres juridiques respectifs constituent ainsi un obstacle supplémentaire à une collaboration efficace et les aménagements nécessaires pourraient être envisagés pour faciliter cette collaboration.

POPULATION

Le rôle des autorités est assurément essentiel pour préparer la population aux catastrophes, car elles sont responsables de la majorité des services techniques impliqués dans la RRC et interviennent en fin de compte en cas d'événement majeur. Toutefois, l'histoire a souvent montré que la préparation de la population est tout aussi capitale pour garantir le succès des interventions des autorités.

Par conséquent, le rôle de la population dans toutes les phases du cycle de gestion des catastrophes est également une priorité pour les autorités compétentes et sa prise en charge peut être divisée en deux étapes successives :

- **Sensibilisation (correspondant essentiellement à la priorité d'action n° 4 du Cadre de Sendai)**

La sensibilisation de la population au risque est un facteur important pour mettre en œuvre efficacement les mesures de RRC et pour lui faire comprendre les limites exactes de toute intervention potentielle en cas de catastrophe.

En règle générale, les catastrophes ne sont pas assez fréquentes en Europe pour entraîner un effet de mémoire important qui accompagne les mesures de RRC et, même lorsqu'elles ont lieu, leurs conséquences sont assez limitées par rapport à d'autres régions du monde, ce qui explique l'absence d'une « culture du risque/de la sécurité » notable au sein de la société.

Cette situation rend encore plus évidente la nécessité d'avoir une bonne perception (pas une peur) des risques potentiels pour soutenir les mesures adoptées par les autorités, ainsi que pour tenter de faire face à leurs conséquences financières.

- **Enfants**

Comme ce fut le cas pour l'écologie dans les années 1970, le rôle des générations futures dans l'intégration de la RRC dans les politiques et décisions quotidiennes est essentiel.

Par conséquent, des efforts considérables devraient être consentis pour fournir à ces futurs citoyens des informations pertinentes sur les dangers et les risques, et pas uniquement sur ceux qui existent localement.

- **Programmes scolaires**

Le moyen le plus évident d'atteindre les enfants est l'enseignement scolaire, mais les écoles ne proposent actuellement pas de cours spécifiques sur ces sujets : il semblerait que l'on ait pour le moment seulement envisagé de faire quelques références à des phénomènes naturels en cours de géographie et d'organiser des interventions ponctuelles d'agents des services de protection civile ou de pompiers.

Le principal inconvénient de cette démarche est le manque de contact direct de l'Accord avec les ministres de l'Éducation, qui sont responsables en dernier ressort des programmes scolaires.

L'initiative BeSafeNet (par l'intermédiaire de son site web) a été réorientée à cette fin : son objectif est de fournir aux enseignants des outils relatifs à la connaissance des risques pour leur permettre de les utiliser dans le cadre de leurs cours habituels, ne portant pas nécessairement sur la RRC.

- **Apprentissage non formel et informel**

Étant donné que l'intégration formelle d'un volet consacré à la RRC dans des programmes déjà chargés semble limitée dans de nombreux pays, la meilleure solution est d'avoir recours à l'apprentissage non formel ou même informel pour atteindre les enfants.

Encore une fois, le principal enjeu est de trouver la bonne façon de les atteindre, car les jeunes considèrent que l'approche académique habituelle n'est pas attrayante, en particulier en dehors du contexte scolaire.

Les instruments les plus pertinents à privilégier seraient des outils audiovisuels attrayants et les réseaux sociaux pour interagir avec les jeunes et pour qu'ils puissent interagir entre eux.

- **Adultes**

Il est encore plus complexe d'atteindre les adultes car il n'existe par définition pas de cadre naturel permettant de mettre en œuvre cette sensibilisation. Le lieu de travail semble être une éventualité (comme le montrent les initiatives de prévention des incendies), mais il est loin de concerner toute la population.

Si les personnes habitant dans les environs d'une zone dangereuse (centrale nucléaire, usine chimique, barrage, etc.) sont clairement plus sensibles et plus faciles à atteindre directement, il reste difficile de leur fournir des informations générales sur d'autres risques puisqu'elles n'y sont pas directement confrontées.

- **Médias traditionnels**

La population générale en quête d'informations se tourne principalement vers les médias traditionnels comme la télévision, la radio et les journaux, dans la mesure où ils sont censés être à la fois indépendants des autorités et dignes de confiance.

L'élaboration d'outils de communication adaptés à ces médias est donc un enjeu majeur pour les autorités compétentes, car elles doivent tout d'abord intéresser les journalistes non spécialisés à ces sujets, et leur fournir ensuite des éléments qui seront utiles à leurs yeux.

- **Réseaux sociaux**

L'importance croissante d'autres médias en tant que sources d'information pour la population pose un véritable défi aux autorités compétentes : la communication par réseau se fonde essentiellement sur les membres de celui-ci. La manière de présenter les informations est très importante pour éviter les controverses, en particulier dans la mesure où cet outil de communication n'est pas vraiment régulé : les autorités ne peuvent se contenter de lancer des informations, mais doivent rester actives en temps réel concernant les suites données à la publication des informations.

- **Engagement (correspondant essentiellement à la priorité d'action n° 3 du Cadre de Sendai)**

La sensibilisation est un aspect important pour mobiliser la population, mais si elle n'est pas accompagnée d'actions concrètes de prévention et de préparation, elle restera pour l'essentiel inefficace en cas de catastrophe.

Lorsque les individus sont pleinement conscients de l'impact potentiel des catastrophes, il est très peu probable qu'ils restent inactifs, en particulier si leurs actions peuvent avoir des effets importants sur la résilience globale aux catastrophes, grâce à l'action individuelle de chacun, mais aussi grâce à l'action collective de la population.

- **Action individuelle**

Une grande source de motivation à prendre des décisions relatives à sa propre protection contre les catastrophes réside dans le fait de se rendre compte que l'on peut être directement affecté par celles-ci et que les décisions personnelles que l'on prend peuvent être essentielles pour se protéger.

En termes de prévention, cela peut se traduire par la prise en compte des risques potentiels lors de la construction/de l'achat d'une maison ou par la mise en œuvre de travaux spécifiques pour mieux la protéger.

Pour ce qui est de la préparation, cela peut supposer l'élaboration d'un plan d'évacuation personnel en cas de catastrophe et la constitution des stocks nécessaires pour y faire face.

Dans tous les cas, le comportement adapté des individus est un atout majeur pour garantir l'efficacité de nombreuses mesures de RRC adoptées par les autorités, alors que de mauvaises décisions entraînent en général l'échec de ces mesures.

○ ***Action collective***

Les actions individuelles ont par nature un impact restreint : même si elles sont très efficaces au niveau de la famille, elles sont d'une utilité très limitée pour protéger un groupe plus important.

Par conséquent, le rôle des groupes de personnes plus étendus organisés en communautés, comprenant par exemple des ONG ou d'autres types d'associations, est également important pour favoriser la résilience des sociétés dans leur ensemble.

En proposant des actions concrètes ou en évoquant simplement les questions au niveau concerné (local, régional, national ou même international), ils peuvent considérablement contribuer à la promotion de la RRC.

A cet égard, les autorités compétentes doivent davantage considérer ces actions comme des atouts potentiels que comme une charge supplémentaire : elles doivent essayer de les faire intervenir lorsqu'elles sont pertinentes pour la prise de décision.

PROCHAINES ÉTAPES

Le présent document a pour objectif de servir de base de discussion avec les Correspondants permanents sur les futurs domaines d'activité les plus importants à leurs yeux.

Une fois que les domaines prioritaires seront définis, la consultation des centres au sujet de leurs contributions potentielles dans ces secteurs permettra de mener des projets concrets restant à déterminer que les centres pourront élaborer eux-mêmes, ainsi que ceux nécessitant une expertise extérieure.

A ce stade, aucun projet spécifique n'a encore été présenté. Ces projets seront inscrits dans les programmes d'activités associés pour 2016-2017, correspondant à la mise en œuvre à court terme des principes du Plan à moyen terme qui devra être élaboré pour la prochaine réunion des Correspondants permanents en automne.