



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 6 juillet 2010

AP/CAT (2010) 05 rév.2
Or. anglais

ACCORD EUROPEEN ET MEDITERRANEEN SUR LES RISQUES MAJEURS (EUR-OPA)

PROJET

PLAN A MOYEN TERME 2011 – 2015

**Travailler ensemble en Europe et en Méditerranée
pour prévenir les catastrophes naturelles, s'y préparer et y réagir**

INTRODUCTION

Ces dix dernières années, les catastrophes naturelles et dues à des facteurs humains ont eu un impact de plus en plus important sur la population, les biens, les conditions de vie, le patrimoine et l'environnement. D'une part, nos sociétés sont de plus en plus vulnérables aux catastrophes à la suite de décisions malencontreuses en matière d'urbanisme, de l'utilisation plus intensive des sols, d'une dégradation de l'environnement et d'une préparation insuffisante à l'éventualité d'une catastrophe. D'autre part, du fait du changement climatique, la fréquence et l'intensité des épisodes météorologiques extrêmes semblent en augmentation, avec à la clé plus de sécheresses, de canicules, d'incendies en zones inhabitées, de tempêtes, d'inondations et autres catastrophes côtières.

Ces dernières années, les gouvernements des pays européens et méditerranéens ont beaucoup amélioré leur capacité de réponse aux catastrophes, en intensifiant leur coopération et en mettant en place de nouveaux mécanismes de coordination et d'entraide en cas d'urgences. La coopération internationale se révèle de plus en plus un outil efficace pour faciliter l'accès à l'aide et à l'expertise, atténuer les conséquences des catastrophes et accélérer le retour à la normale. En revanche, pour ce qui est de réduire les vulnérabilités et de mieux préparer les sociétés à une catastrophe, la tâche se révèle plus compliquée, car elle implique un nombre considérable d'acteurs, dont les experts, les décideurs et le grand public, qui ne sont pas forcément conscients de tous les risques potentiels.

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

- l'élaboration de conseils et d'orientation pour la réduction des risques de catastrophes, afin d'inspirer et de promouvoir des politiques appropriées et d'améliorer la gouvernance en matière de prévention et de réaction ;
- l'élaboration d'instruments techniques basés sur les connaissances pour évaluer et réduire la vulnérabilité, par les sciences, l'éducation et la formation ;
- la promotion d'une approche régionale coordonnée au sein des mécanismes d'intervention sur le terrain en vue d'apporter une réponse efficace, une évaluation rapide des conséquences des catastrophes et une aide aux victimes.

Les activités de l'Accord bénéficient du soutien politique d'un certain nombre d'initiatives internationales :

- Le Cadre d'action de Hyogo 2008-2015 "Bâtir la résilience des nations et des sociétés aux catastrophes", adopté à la Conférence mondiale sur la réduction des catastrophes organisée en janvier 2005 à Kobe (Hyogo, Japon). Le Cadre d'action de Hyogo donne des orientations au niveau mondial pour préparer les sociétés aux catastrophes en limitant leurs conséquences sur les gens, l'économie et l'environnement et en améliorant la réaction et la réhabilitation. Il fait l'objet d'un bilan à moyen terme, par la Stratégie internationale des Nations Unies pour la réduction des catastrophes (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction - ISDR*) qui évalue son efficacité et propose de nouveaux domaines de travail. Ces travaux préparatoires ont été, le cas échéant, intégrés au présent Plan à moyen terme
- le Conseil de l'Europe a inclus dans son Plan d'action (Sommet de Varsovie 2005) le renforcement de la sécurité des citoyens européens. Les Chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe ont chargé l'Organisation de continuer à développer et soutenir des politiques intégrées dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes naturelles dans une perspective de développement durable.

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

- travaux scientifiques et techniques développés par les 27 Centres spécialisés intégrés au réseau des Centres spécialisés européens et méditerranéens de l'Accord ;
- rapports de consultants en réponse aux demandes spécifiques de ses organes de gouvernance ;
- contributions émanant de gouvernements d'États membres concernant des projets ou des thèmes de recherches présentant un intérêt particulier pour d'autres États ;
- informations compilées par des groupes de travail créés dans le cadre de l'Accord pour examiner des questions techniques d'intérêt commun ;
- projets de collaboration menés par d'autres organes nationaux et internationaux dans le domaine de la réduction des risques de catastrophes, en particulier avec la Stratégie internationale pour la réduction des risques de catastrophes et le Forum européen pour la réduction des risques de catastrophes.

Le présent Plan à moyen terme a pour objectif de proposer un instrument politique et technique comportant des priorités et des orientations pour l'action de l'Accord EUR-OPA Risques Majeurs au cours des cinq prochaines années, en améliorant son efficacité dans un contexte de ressources financières limitées et de plus grande vulnérabilité des sociétés européennes et méditerranéennes.

PRINCIPES APPLIQUES

1. Il est essentiel que les activités de réduction des risques de catastrophes au sein de l'Accord couvrent l'ensemble du cycle de gestion des catastrophes. Les priorités fixées pour une **réaction rapide** doivent donc correspondre à celles concernant la **réduction de la vulnérabilité**, non seulement par les techniques faisant appel aux sciences et à l'ingénierie, mais aussi en **impliquant les communautés** par l'éducation et l'autonomisation et en promouvant la **préparation et la vigilance** à tous les niveaux.
2. L'Accord continuera de rationaliser son action par rapport à d'autres priorités politiques du Conseil de l'Europe et de renforcer sa coopération avec la banque de développement du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.
3. La coopération avec d'autres organisations internationales est un élément clé des futurs travaux, qui renforce les synergies et évite la duplication des efforts. On cherchera en particulier à renforcer la coopération avec l'Union européenne et à concrétiser par des actions spécifiques le Mémoire de coopération signé avec l'ISDR-ONU en 2008, en devenant un organe régional pour promouvoir la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo 2005-2015 en Europe et en Méditerranée. La coopération en place avec l'UNESCO dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation au risque sera poursuivie et renforcée. L'Accord sera également attentif à construire un bon partenariat avec l'Union pour la Méditerranée ainsi qu'avec d'autres organisations européennes et méditerranéennes impliquées dans la réduction des risques de catastrophes.
4. Le nouveau Plan d'action à moyen terme se focalisera sur un nombre limité de champs d'action liés à la mise en œuvre, dans l'espace géographique couvert par l'Accord, des principes contenus dans le Cadre d'action de Hyogo (suite à son examen à mi-parcours en 2010) , pour notamment :

- améliorer les valeurs, le droit et la gouvernance : nouvelles politiques pour la réduction des risques de catastrophes et la promotion de l'éducation et de la sensibilisation aux risques ;
 - se servir de la coopération scientifique et technique pour évaluer les risques, réduire la vulnérabilité et améliorer la résilience des sociétés ;
 - promouvoir une approche préconisant l'alerte précoce, l'efficacité dans la réaction et l'attention à apporter aux victimes.
5. Les organes statutaires de l'Accord (Comité des Correspondants permanents, Bureau et réseau des Centres spécialisés) amélioreront leurs synergies et rationaliseront leurs activités pour une efficacité accrue. L'ouverture à la collaboration avec des États non membres et d'autres partenaires garantira une plus grande visibilité des activités de l'Accord dans d'autres enceintes.
 6. En ce qui concerne la gouvernance de l'Accord, les plateformes nationales pour la réduction des risques de catastrophes et le Forum européen pour la réduction des risques de catastrophes seront étroitement associés aux travaux de l'Accord et deviendront des partenaires privilégiés de son action.
 7. Le réseau des Centres spécialisés de l'Accord sera entretenu et renforcé en tant que de besoin, en s'assurant qu'il offre le soutien technique nécessaire pour atteindre les buts et objectifs de réduction des risques de catastrophes fixés par les États membres. Le financement apporté aux Centres spécialisés par l'Accord se concentrera sur des projets identifiés en tant que domaines d'action prioritaires.

PRIORITES D'ACTION

I. SE FOCALISER SUR LA PRÉPARATION POUR AMÉLIORER LA RÉACTION AUX SITUATIONS D'URGENCE : UTILISER LES INFORMATIONS POUR SAUVER DES VIES ET AIDER LES VICTIMES

Même si les moyens financiers de l'Accord ne lui permettent pas de mobiliser des moyens d'intervention en situations d'urgence, ni de déployer des interventions de terrain lors d'une catastrophe, les décisions en situations d'urgence dépendent en grande partie des informations dont disposent les gestionnaires et la population, que ce soit sur la mise en place antérieure de systèmes d'alerte efficaces, de l'évaluation rapide des dégâts ou de la formation des sauveteurs et médecins, en passant par l'aide psychologique apportée aux victimes de catastrophes. Dans ce dernier cas, l'Accord dispose d'une expertise avérée.

Les aspects suivants pourraient se révéler intéressants :

Utiliser les informations pour évaluer l'ampleur des événements, alerter la population et promouvoir la communication entre gouvernements en situations d'urgence

L'Accord encouragera la mise en place de systèmes d'alerte précoce permettant de réagir rapidement et soutiendra les efforts visant à améliorer leur efficacité et leur implantation universelle.

L'Accord aidera à maintenir le Système d'Alerte Européen au Centre Sismologique Euro-Méditerranéen et encouragera d'autres échanges d'informations entre États en cas de situations d'urgences qui, de par leur ampleur, peuvent toucher plusieurs États ou ne peuvent être réglées par les seuls moyens nationaux. Il assurera la promotion de la coopération des États lors d'événements, tels que les inondations catastrophiques, susceptibles de toucher plusieurs pays, en insistant tout particulièrement sur l'assistance transfrontalière.

L'Accord encouragera la coopération régionale des Etats voisins qui peuvent partager des risques communs et pour qui une politique régionale coordonnée sur des questions spécifiques peut aider à améliorer la résilience ou faciliter la gestion efficace des urgences.

Il promouvra la maintenance et l'amélioration de la base de données EXTREMUM qui permet une évaluation rapide des dommages prévisionnels dans les minutes suivant un évènement, en particulier dans le cas de séismes. Cette évaluation à la suite d'une catastrophe sera communiquée aux autorités concernées ainsi qu'aux Gouvernements des États membres de l'Accord en mesure de déployer des capacités sur demande, ce qui contribue ainsi à faciliter la prise de décision durant la crise.

Promouvoir la médecine des catastrophes et la préparation psycho-sociale

L'Accord assurera la promotion de l'échange d'expériences et de procédures et la diffusion des meilleures pratiques dans le domaine de la médecine des catastrophes et l'aide psycho-sociale aux victimes des catastrophes, en renforçant la coopération avec les associations professionnelles appropriées.

Des efforts particuliers seront consacrés à la formation de spécialistes des situations de crise, à l'établissement de réseaux d'experts et, si nécessaire, à l'analyse des évènements pour comprendre quelles procédures ont donné de bons résultats et lesquelles doivent être améliorées, ainsi que pour améliorer l'état de préparation psychologique des populations face aux catastrophes.

II. MOBILISER LES CONNAISSANCES POUR REDUIRE LA VULNERABILITE

L'Accord sert, depuis sa création, de laboratoire d'idées et de plateforme de communication et d'échange d'informations scientifiques et techniques sur les risques de catastrophes, la vulnérabilité et les moyens qui permettraient de rendre les sociétés plus résilientes aux catastrophes potentielles. Les travaux se poursuivront en mettant à profit à la fois les points forts des gouvernements concernés, le réseau des Centres euro-méditerranéens spécialisés et les connaissances techniques et expérience accumulées par les plateformes nationales pour la réduction des risques de catastrophes, mais aussi les contributions d'autres instances internationales.

Dans ce contexte, on peut citer quelques domaines qui méritent une attention particulière :

Promouvoir la recherche et l'utilisation des connaissances dans la réduction des risques de catastrophes

L'Accord continuera de privilégier l'échange de connaissances et d'expériences concernant des évènements particuliers ayant touché ses pays membres et les leçons tirées de catastrophes récentes ou passées. Ceci concernera à la fois l'explication du succès - ou de l'échec - des mesures de prévention et la manière dont la réaction a été organisée. Dans ce contexte, il sera intéressant de se pencher sur les informations concernant la demande et l'efficacité de l'aide internationale.

Des efforts particuliers seront consacrés à la promotion de la recherche appliquée et au soutien de l'enrichissement de l'expertise technique du réseau des Centres spécialisés, à la facilitation de l'échange de connaissances entre eux et à la sélection, de préférence, de projets transversaux auxquels participent plusieurs pays. Parmi les sujets prioritaires figureront l'évaluation du risque sismique, l'ingénierie sismique, les inondations, les sécheresses, les canicules, les glissements de terrain et autres risques géomorphologiques, les risques marins, les avalanches en montagne et les feux de forêt. Des travaux de recherche seront menés pour aboutir à des plans de prévention. L'on s'attachera en particulier à la compilation et à l'analyse de données actualisées sur un sujet particulier, dans l'objectif de présenter au Comité des correspondants permanents des rapports spécifiques de "l'état de l'art" qui pourront paver la voie à des travaux ultérieurs sur la réduction des risques de catastrophes.

Évaluer et cartographier le risque pour planifier précisément les plans d'occupation des sols

L'évaluation et la cartographie des risques, en tant que partie intégrante de la prévention, continueront d'être soutenus, ainsi que les nouvelles méthodologies et techniques dans ce domaine, en particulier la cartographie de risques multiples, l'utilisation de capteurs à distance et les technologies dérivées du spatial. On s'attachera en priorité à promouvoir l'utilisation des informations sur les risques dans la planification de l'occupation des sols et l'évaluation des risques, à la fois pour les constructions nouvelles et pour réévaluer la vulnérabilité des constructions ou infrastructures existantes aux risques connus ou émergents. L'Accord va promouvoir l'évaluation de la façon dont les Etats gèrent la cartographie des risques pour prendre en compte le changement climatique, ainsi que d'autres risques émergents.

L'Accord continuera de promouvoir la réduction de la vulnérabilité des bâtiments situés dans des zones à risques sismiques et la mise aux normes de bâtiments publics tels que les écoles, hôpitaux et infrastructures clés, en facilitant par là-même l'échange d'expériences et la diffusion des meilleures pratiques. On continuera de s'efforcer d'améliorer et de diffuser des méthodes de construction assurant une résistance accrue des bâtiments en cas de catastrophe et de continuer à améliorer les codes de la construction dans les zones à risque sismique. Les travaux centrés sur l'évaluation de la vulnérabilité du patrimoine culturel aux séismes, inondations et risques marines dans un contexte de changement climatique se poursuivront.

Améliorer la résilience environnementale et évaluer le risque entraîné par le changement climatique

L'Accord examinera la manière dont le changement climatique peut influencer sur un certain nombre de catastrophes liées à des variables climatiques (inondations, glissements de terrain, sécheresse, canicules, risques marins, feux de forêt) et leurs répercussions en termes de vulnérabilité des populations. On s'attachera en particulier à l'interaction des risques en vue d'identifier des zones où le risque est particulièrement élevé du fait des évolutions du climat. Ainsi, des sécheresses-feux de forêt peuvent causer une dégradation répétée et une érosion, ce qui rend certaines zones plus exposées à des inondations catastrophiques.

L'Accord assurera la promotion de travaux concrets et une coordination appropriée au niveau des politiques dans le domaine à la frontière entre le changement climatique et la réduction des risques de catastrophes, en favorisant l'adaptation au changement climatique pour réduire les vulnérabilités dans les politiques touchées (gestion de l'eau, santé, urbanisme, agriculture et environnement). L'attention se portera spécifiquement sur la gestion plus durable des écosystèmes comme condition préalable à des cycles naturels plus résilients et les relations entre les catastrophes et la dégradation de l'environnement seront explorées pour proposer des actions correctrices.

Utiliser les connaissances pour former des spécialistes

L'Accord continuera de travailler sur l'utilisation des connaissances apportées par la science des risques pour améliorer la résilience et la préparation. Il soutiendra ainsi la promotion de cours appropriés de niveau Mastère sur les risques et la formation de sauveteurs et de spécialistes appelés à intervenir dans les différents aspects du cycle d'une catastrophe. On s'attachera en particulier à la création de réseaux de spécialistes, à la capitalisation de connaissances et à la communication sur les risques destinée aux décideurs, notamment aux niveaux local et régional.

L'Accord cherchera à fédérer plus activement les universités, les centres d'expertises et infrastructures liées aux différents établissements d'enseignement de la protection civile, et chaque fois que possible le réseau de Centres spécialisés de l'Accord. Dans ce contexte, les efforts viseront plus particulièrement les fonctionnaires de l'administration territoriale et, chaque fois que possible, les décideurs, en les encourageant à se familiariser avec la prévention des risques de catastrophes et plus particulièrement avec l'identification des risques locaux, l'alerte précoce et la gestion des situations d'urgence.

La prévention des risques technologiques

L'Accord continuera de promouvoir les travaux visant à améliorer la vigilance et la préparation des risques technologiques émanant aussi bien des activités industrielles et des installations radiologiques que de celles liées au transport et au dépôt de substances dangereuses, y compris les matériaux radioactifs. L'amélioration des règlements et meilleures normes sont à promouvoir. Un effort particulier sera apporté à la création de réseaux de spécialistes, la collecte de connaissances et la communication de risques technologiques aux décideurs, y compris aux niveaux local et régional.

III. METTRE LES HOMMES AU CENTRE DE LA REDUCTION DES RISQUES DE CATASTROPHES: AMELIORER LA PREVENTION ET LA PREPARATION, PROMOUVOIR LA BONNE GOUVERNANCE

Les valeurs humaines et les comportements sont au cœur de la réduction des risques de catastrophe. La manière dont les gens - au niveau individuel et collectif - perçoivent les risques conditionne l'attention politique qui est accordée aux catastrophes et influence la gouvernance dans ce domaine. Pour que les gens soient mieux préparés, il est fondamental de prendre convenablement en considération les aspects éthiques et sociaux, car les populations vulnérables sont en toute probabilité celles qui ont le moins de moyens et qui sont le moins informées.

L'Accord couvrira les domaines d'action suivants :

Promouvoir des politiques efficaces de réduction des risques de catastrophes

Dans l'esprit de la Résolution (87) 2 établissant l'Accord, celui-ci mènera ses travaux dans la sphère politique en tant que groupe de coopération intergouvernementale pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques majeures et la vigilance dans ce domaine ainsi que pour la gestion et l'organisation des secours en situation d'urgence. A ce titre, il continuera de veiller à ce que la réduction des risques de catastrophes soit placée à un niveau de priorité élevé et reçoive des ressources appropriées au niveau national, au Conseil de l'Europe et dans d'autres enceintes internationales. Il assurera également la promotion de l'amélioration et de l'actualisation des politiques de prévention, de préparation et de réaction, diffusera les bonnes pratiques et servira de plateforme pour l'échange d'expériences et d'idées. Le rôle central du Comité des correspondants permanents pour diriger les travaux de l'Accord sera renforcé.

Améliorer la gouvernance de la réduction des risques de catastrophes

L'Accord continuera de promouvoir les meilleures pratiques politiques et légales et analysera la législation des États membres pertinente pour les politiques liées, d'une part, à la préparation aux catastrophes et à la prévention de celles-ci et, d'autre part, à la gestion des urgences et de la réhabilitation. L'échange d'informations sur les normes internationales sera encouragé, avec dans l'idée d'inciter les États à réactualiser, si nécessaire, leurs lois et politiques. S'agissant de recommander les politiques et pratiques appropriées, le rôle du Comité des correspondants permanents sera renforcé.

Une attention particulière sera consacrée au renforcement des modalités institutionnelles pour la réduction des risques de catastrophes et à la nécessité d'impliquer tous les niveaux de gouvernement en vue d'améliorer la coordination ; en particulier, les pouvoirs locaux qui ont déjà une grande compétence dans ce domaine seront soutenus afin de les aider à jouer leur rôle crucial. Il faudra également se pencher sur les besoins financiers et institutionnels et promouvoir les réseaux de pouvoirs locaux pour des problèmes spécifiques.

L'Accord favorisera la participation de la société civile dans tous les domaines de réduction de risque de catastrophes, particulièrement ceux des organisations non gouvernementales intéressées et ceux

constituées par des volontaires qui soutiennent des autorités lors des urgences et contribuent à la meilleure préparation des populations.

L'Accord continuera également de préconiser la création de plateformes nationales, en soutenant le cas échéant les États qui souhaitent en créer et en les aidant à établir des réseaux dans le cadre du Forum européen pour la réduction des risques de catastrophes. On s'attachera en particulier à intégrer davantage les activités des plateformes nationales aux travaux de l'Accord et à établir des synergies utiles avec les activités menées par les Centres pour que les échanges d'expérience et d'information puissent bénéficier à tous.

Améliorer la résilience et la préparation aux catastrophes par la pédagogie et la sensibilisation

L'établissement d'une culture de réduction des risques doit demeurer une priorité de l'Accord, puisque, une fois bien informé, l'on se protège mieux contre les risques et l'on peut faire plus efficacement face aux dangers en cas d'urgence. L'Accord continuera de promouvoir les initiatives et campagnes nationales, l'échange d'expériences, la diffusion de matériel pédagogique utile, les projets pilotes destinés aux enfants et autres groupes vulnérables, et élaborera du matériel nouveau tel que des aides pédagogiques, ces travaux devant être menés dans le cadre de l'initiative BeSafeNet. La base de données doit être étoffée, tant du point de son contenu que des langues utilisées.

L'Accord assurera également la promotion de l'élaboration de publications appropriées sur la sensibilisation au risque, mis en ligne et via des publications multimédias, participera à des campagnes internationales et maintiendra le contact avec les gouvernements et agences intéressés aux niveaux européen et méditerranéen par la promotion de ces campagnes. Dans ce contexte, l'Accord travaillera également avec les médias pour encourager leur rôle *positif* à informer les personnes des menaces et soutenir les autorités dans la diffusion des informations précises et utiles lors des situations d'urgence.

Il s'attachera en particulier à mieux faire connaître ses travaux pour que leur visibilité et le soutien dont ils bénéficient en soient accrus.

Prendre en compte les aspects éthiques

L'Accord assurera la promotion des travaux sur les principes d'éthique, les droits, les obligations et la protection des personnes touchées ou menacées par des catastrophes afin d'améliorer la résilience des populations et de rendre plus facile le respect de la dignité humaine et des droits en situations d'urgence, en faisant le lien en tant que de besoin avec d'autres travaux du Conseil de l'Europe sur l'éthique, les droits de l'homme et la non-discrimination. Les victimes et les groupes vulnérables bénéficieront d'une attention particulière. Les travaux porteront à la fois sur des principes et droits généraux et sur des conseils concernant la procédure opératoire en situations d'urgence. En outre, l'Accord veillera à ce que le public soit encouragé à participer de manière appropriée à la planification et à la gestion de catastrophes ainsi qu'à l'établissement des réseaux de volontaires pour les situations d'urgence.