



Bruxelles, le 8.2.2023
COM(2023) 61 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Objectifs de l'Union européenne en matière de résilience face aux catastrophes : agir de
concert pour faire face aux futures urgences**

I. L'Union européenne confrontée à l'évolution du profil des risques: se préparer à l'inconnu

L'UE doit faire face simultanément à une multitude de menaces et de défis, dont certains auraient été jugés impensables il y a peu de temps encore. Il lui faut anticiper ces défis et être mieux préparée. La **guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine** a ébranlé le continent, tout en montrant qu'il nous appartient de renforcer la préparation des civils aux situations d'urgence générées par toutes sortes de menaces, tant d'origine humaine que naturelles, dans un contexte de sécurité mondiale de plus en plus instable. Le risque nucléaire, la désorganisation de l'approvisionnement énergétique et alimentaire et des transports, l'interruption des traitements médicaux, la destruction des infrastructures sanitaires, ainsi que les déplacements massifs de population en Europe soulignent l'importance qu'il y a à maintenir certains services essentiels qui constituent le fondement de notre société.

Alors qu'une guerre fait rage à ses frontières orientales, l'UE n'a pas fini de faire face aux conséquences de la **pandémie de COVID-19**. Les pandémies figuraient déjà au nombre des risques majeurs relevés dans l'évaluation nationale des risques de plusieurs pays européens dès avant l'émergence de la COVID-19. Pourtant, l'identification des risques n'a pas donné lieu à l'établissement de plans d'urgence spécifiques ni au déploiement d'efforts de prévention des catastrophes qui auraient permis de mieux protéger nos citoyens. Forte de cet enseignement, l'Union a renforcé son cadre de sécurité sanitaire, notamment par l'intermédiaire de l'union européenne de la santé.

Tandis que nous faisons face à ces crises, les lourdes conséquences du **changement climatique** sont de plus en plus visibles dans notre quotidien et ont pour effet d'exacerber la vulnérabilité de l'Europe face aux crises¹. Sur notre continent, l'augmentation des températures a été supérieure au double de la moyenne mondiale au cours de ces 30 dernières années, une hausse inégalée sur les autres continents². Cette tendance au réchauffement a de sérieuses conséquences. En 2022, **la sécheresse** a frappé près des deux tiers du territoire de l'Union³, ce qui a eu pour effet de réduire le débit des cours d'eau, ainsi que le niveau des réserves d'eau et des nappes, avec des conséquences pour la santé, le secteur de l'énergie, l'approvisionnement en eau, les transports et la production agricole. **Les vagues de chaleur** présentent un danger grave pour la vie et pour la humaine. Les périodes de sécheresse répétées et prolongées entraînent une augmentation de l'ampleur géographique, de la fréquence et de l'intensité des **incendies de forêt** dans l'ensemble de l'UE. La saison des incendies 2022 se classe en deuxième position dans le classement des pires saisons enregistrées dans l'UE et a connu une hausse de 250 % de la superficie détruite par les incendies par rapport à la moyenne des 15 dernières années⁴. Les **crues** dévastatrices qui ont frappé plusieurs pays européens en juillet 2021 sont également là pour nous rappeler avec force que des phénomènes météorologiques extrêmes font des victimes, causent des dommages aux habitations et entraînent d'importants préjudices économiques. **La dégradation de l'environnement** résultant de la pollution, de la déforestation et d'autres activités humaines a pour effet d'accroître la vulnérabilité des écosystèmes et d'amplifier les

¹ Rapport sur l'état du climat en Europe, Organisation météorologique mondiale, 2022.

² Agence européenne pour l'environnement, *Températures mondiales et européennes*, 2022, <https://www.eea.europa.eu/ims/global-and-european-temperatures>.

³ JRC, *Drought in Europe August 2022 (La sécheresse en Europe - Août 2022)*, (https://edo.jrc.ec.europa.eu/documents/news/GDO-EDODroughtNews202208_Europe.pdf).

⁴ Depuis le début des enregistrements par satellite des incendies à l'échelle de l'UE, en 2006.

conséquences du changement climatique. Plus de la moitié des États membres de l'UE considèrent que les **tremblements de terre** représentent un risque majeur. Des conditions météorologiques extrêmes aggravent la vulnérabilité sismique des infrastructures vieillissantes de l'Europe, y compris les infrastructures de transport, les hôpitaux, les casernes de pompiers et les installations de production et de distribution d'énergie.

Au lendemain d'une catastrophe, **la protection civile**⁵ constitue une bouée de sauvetage pour les populations concernées. Par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union (ci-après le «mécanisme de l'Union»),⁶ l'UE est mieux préparée aux situations d'urgence à tous les niveaux. Lorsqu'une crise dépasse les capacités d'un seul pays, le mécanisme de l'Union fournit l'ossature opérationnelle qui permet la réaction collective de l'Europe, tant dans l'Union (y compris dans les régions ultrapériphériques de l'UE) qu'à l'extérieur de celle-ci. Entre 2020 et 2022, le mécanisme de l'Union a été activé à plus de 320 reprises⁷, dont plus de 100 fois par les États membres. C'est cinq fois plus que la moyenne des dix années précédentes.

Dans le contexte de la guerre d'agression livrée par la Russie à l'Ukraine, le mécanisme de l'Union a apporté une aide vitale en menant l'opération de protection civile de l'UE la plus importante et la plus complexe depuis la création du mécanisme. C'est ainsi que plus de 80 000 tonnes d'aide en nature, d'une valeur d'environ 500 000 000 EUR, ont été acheminées en Ukraine et dans les pays voisins.



Fourniture de groupes électrogènes à l'Ukraine, dans le cadre de rescEU.
© Departamentul pentru Situații de Urgență, 2022

⁵ La protection civile consiste à fournir une aide d'urgence sous l'égide des pouvoirs publics en préparation d'une catastrophe en Europe et dans le monde, ou immédiatement après la survenance de celle-ci.

⁶ Les 27 États membres de l'UE et 8 pays tiers (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Islande, , Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Serbie et Turquie) participent au mécanisme de protection civile de l'Union. En 2022, l'Ukraine et la Moldavie ont officiellement demandé à obtenir le statut d'États participants au mécanisme de l'Union.

⁷ Si l'activation de la part de l'Ukraine en 2022 dans le cadre de la guerre n'a été comptée qu'une fois, elle représente plus de 120 demandes d'assistance actualisées.

Au début de la pandémie de COVID-19, le mécanisme de l'Union a constitué le premier arsenal stratégique rescEU⁸ de contre-mesures médicales, contribuant ainsi à sauver des milliers de vies dans toute l'Europe. Il a facilité le rapatriement de plus de 100 000 ressortissants de l'UE bloqués à l'étranger durant la pandémie et la distribution de 40 millions de doses de vaccin à 49 pays dans le monde, conformément à la stratégie de vaccination de l'UE.

Grâce à ce mécanisme, l'élan de solidarité collective européenne a pu être canalisé et apporter une réponse forte aux incendies de forêt massifs qui ont sévi durant l'été 2022: des avions et des hélicoptères ont ainsi été mobilisés pour participer à 38 opérations de l'UE de lutte contre les incendies, en plus des quelque 400 pompiers et 100 véhicules déployés sous la bannière de l'UE dans le but de sauver des vies et d'empêcher les forêts européennes de brûler.

Pendant plus de deux décennies, le mécanisme de l'Union a également soutenu et complété les efforts consentis par les États membres pour prévenir les catastrophes et s'y préparer. Face à l'évolution du profil des risques, il y a lieu de renforcer ces efforts. Pour être efficaces, la prévention et la préparation doivent s'appuyer sur des scénarios prospectifs dépassant le cadre du système de protection civile, dans différents secteurs socio-économiques et en tenant compte de notre patrimoine culturel. La complexité et l'interdépendance des risques auxquels l'UE est confrontée montrent l'importance qu'il y a à recenser les vulnérabilités dans les secteurs critiques, à anticiper les périls et les menaces, et à renforcer notre action collective afin de **mieux prévenir les catastrophes et de mieux s'y préparer**.

II. Cinq objectifs en matière de résilience face aux catastrophes destinés à renforcer la résilience globale de l'UE

La convergence de risques multiples et simultanés qui se propagent par-delà les frontières nationales appelle à un **changement des mentalités à tous les niveaux**. Le recensement et la planification des risques de catastrophes à l'échelle nationale atteignent vite leurs limites lorsque des menaces, des vulnérabilités et des interdépendances sont de nature transfrontière et paneuropéenne. Tout en prenant acte de l'existence de mesures sectorielles, il convient d'adapter la prévention et la préparation en conséquence, en faisant en sorte qu'elles deviennent multisectorielles et paneuropéennes et qu'elles couvrent plusieurs niveaux.

Par conséquent, comme le prévoit le cadre juridique instituant le mécanisme de l'Union⁹, l'UE et ses États membres ont collectivement établi cinq **objectifs en matière de résilience face aux catastrophes**, qui ciblent les domaines dans lesquels le besoin de renforcer la résilience de l'Europe face aux catastrophes et aux crises est le plus important. Ces objectifs forment une base commune destinée à soutenir les actions de prévention et de préparation face aux catastrophes susceptibles d'avoir des effets transfrontières plurinationaux. Ils sont

⁸ Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes, *fiche d'information sur rescEU*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/resceu_fr.

⁹ Article 6, paragraphe 5, de la décision n° 1313/2013/UE.

énoncés dans une **recommandation**¹⁰ de la Commission accompagnant la présente communication. Fixant chacun ses propres buts, ces objectifs définissent un programme commun visant à renforcer la capacité collective de l'UE à résister aux conséquences des catastrophes à venir et à protéger les citoyens, les moyens de subsistance et l'environnement.

Les cinq objectifs en question sont les suivants:

1. *Anticiper*, en améliorant l'évaluation et l'anticipation des risques, ainsi que la planification de la gestion des risques de catastrophes;
2. *préparer*, en renforçant la sensibilisation et la préparation des populations aux risques;
3. *alerter*, en renforçant l'alerte précoce;
4. *réagir*, en renforçant les capacités de réaction du mécanisme de protection civile de l'Union;
5. *protéger*, en se dotant d'un système de protection civile solide.

¹⁰ Recommandation de la Commission relative aux objectifs de l'Union européenne en matière de résilience face aux catastrophes [C(2023) 400].

Graphique n° 1: les objectifs renforcent le cycle prévention-préparation-réaction en cas de catastrophes



Les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes viennent appuyer les efforts consentis par l'UE pour faire de la résilience le nouveau point de référence pour l'élaboration des politiques de l'Union¹¹. Le **programme de prospective stratégique de la Commission**

¹¹ Élaborés par la Commission, les tableaux de bord de la résilience visent à fournir une évaluation globale de la résilience dans l'UE et ses États membres. Les indicateurs qui figurent dans les tableaux de bord portent sur quatre dimensions: socio-économique, écologique, numérique et géopolitique. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report/resilience-dashboards_fr.

et les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes partagent un même but, celui de placer la résilience au cœur de l'élaboration des politiques de l'UE. Ils se tournent vers l'avenir pour éclairer la prise de décisions actuelle, en s'appuyant sur la recherche, sur des scénarios, sur l'analyse des tendances et sur d'autres outils pour renforcer la résilience de l'Europe. En conséquence, les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes soutiendront la mise en œuvre du programme de prospective stratégique de la Commission en traduisant une stratégie d'anticipation de la gestion des situations d'urgence en actions concrètes. Si la responsabilité première incombe aux États membres, il importe d'associer l'ensemble de la société et tous les niveaux de prise de décision au soutien des mesures de résilience.

La résilience des sociétés dépend de la coopération d'un certain nombre d'acteurs avec la protection civile. Dans certains cas tels que le terrorisme, la guerre et d'autres menaces intentionnelles, c'est au système général de gestion des urgences de chaque État membre qu'il incombe de prendre des mesures de prévention et de préparation. Ce système englobe notamment les forces de sécurité et l'armée, Tout en restant circonscrits au domaine de la protection civile, les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes viennent compléter et renforcer la boîte à outils de l'UE pour la résilience dans plusieurs domaines.

Certains services essentiels tels que la fourniture d'énergie, d'eau et de soins de santé, les transports¹² et les télécommunications, jouent un rôle capital dans le bien-être des personnes et pour la réaction d'urgence elle-même. Ces services doivent rester opérationnels pendant et après une catastrophe. C'est pourquoi les autorités de protection civile devraient être associées de près aux efforts visant à renforcer la résilience des entités exploitant des **infrastructures critiques** afin de fournir des services essentiels¹³. Les efforts de préparation doivent aussi tenir compte de l'incidence grandissante des **cyberattaques**, notamment des scénarios d'urgence dans lesquels des cyberattaques désorganisent les services essentiels.

L'adoption de l'union européenne de la santé et la création de l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire ont permis d'améliorer la préparation aux pandémies à venir et à d'autres menaces pour la **santé** nécessitant une attention au niveau de l'Union. Les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes contribueront à renforcer le recensement des **menaces transfrontières graves pour la santé**. Cela passera par l'adoption de mesures destinées à améliorer la surveillance et l'alerte précoce, ainsi que le stockage de contre-mesures médicales¹⁴.

¹² Afin de renforcer la résilience des transports de l'UE en temps de crise, la Commission a adopté une communication intitulée «Un plan d'urgence pour les transports» (COM/2022/211 final). Voir aussi le plan d'action sur la mobilité militaire 2.0: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/action-plan-military-mobility-20_en.

¹³ Conformément à la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil (JO L 333 du 27.12.2022, p. 164), à la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (JO L 333 du 27.12.2022, p. 80), et à la recommandation du Conseil relative à une approche coordonnée à l'échelle de l'Union pour renforcer la résilience des infrastructures critiques (JO C 20 du 20.1.2023, p. 1).

¹⁴ Pour un aperçu de la préparation de l'UE aux urgences sanitaires, voir: https://health.ec.europa.eu/publications/state-health-preparedness-report_en.

Dans l'hypothèse où des restrictions commerciales ou toute autre crise viendraient à entraver la **libre circulation des marchandises, des services et des personnes**, comme ce fut le cas durant la pandémie de COVID-19, la proposition d'instrument du marché unique pour les situations d'urgence¹⁵ comprend un volet consacré à la résilience face aux catastrophes. Le nouvel instrument devrait garantir la libre circulation et la disponibilité des biens et services nécessaires en cas de crise lors d'une situation d'urgence ayant des conséquences pour le marché unique, en soutenant aussi les travailleurs de la protection civile.

Investir dans la résilience procure des avantages sociaux, économiques et environnementaux qui l'emportent sur le coût généré, peu importe qu'une catastrophe survienne ou pas et, le cas échéant, le moment où elle survient. C'est lorsque des investissements intègrent des caractéristiques de **prévention «intelligente»** que le retour sur investissement est le plus élevé. Ces caractéristiques comprennent, par exemple, des systèmes d'alerte précoce multi-aléas ou des solutions qui s'inspirent de la nature (toitures végétales, étangs et zones humides) en vue de prévenir les îlots de chaleur, les incendies de forêt et les inondations. Ainsi, en Europe, des systèmes d'alerte précoce en cas de chaleur extrême ont sauvé des vies et ont démontré qu'ils rapportaient plus de 130 EUR de bénéfice pour chaque euro investi¹⁶. Des synergies plus fortes entre spécialistes du climat, de l'environnement et de la protection civile peuvent donc déboucher sur une meilleure prévention et engendrer des bénéfices à la fois pour les populations et pour la planète. Les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes faciliteront l'émergence de telles synergies, tout en contribuant à la réalisation des objectifs du **pacte vert pour l'Europe**, en particulier par ce qui est de l'adaptation au changement climatique, ainsi que de la protection et de la restauration de la biodiversité.

Pour promouvoir des investissements qui favorisent la résilience, les États membres devraient tirer parti de l'important soutien qu'offrent les outils de financement de l'UE tels que la facilité pour la reprise et la résilience, les fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural, le programme LIFE, l'instrument d'appui technique et la mission de l'UE sur l'adaptation au changement climatique. Le mécanisme de l'Union peut fournir une assistance technique pour la conception d'investissements de prévention «intelligents» qui contribueront à protéger les citoyens des catastrophes, les aideront à s'adapter au changement climatique, et permettront d'éviter la dégradation de l'environnement, tout en progressant dans la transition écologique. Entreprises et particuliers dans l'UE sont exposés au risque de pertes dues aux catastrophes d'origine climatique. Le dialogue sur la résilience climatique¹⁷ recherche des moyens d'intégrer les risques liés au climat, par l'intermédiaire d'assurances, par exemple. De plus, le système de classification des investissements durables de l'UE (taxinomie de l'UE) aide à canaliser les investissements privés vers des activités économiques contribuant à l'adaptation au changement climatique et comportera des critères pour la gestion des risques de catastrophes par les services d'urgence.

La résilience face aux catastrophes dépend également de l'efficacité de la **gestion des crises**. L'UE a joué un rôle déterminant en veillant à faire face aux effets transsectoriels et

¹⁵ COM(2022) 459 final, COM(2022) 461 final et COM(2022) 462 final.

¹⁶ La Banque mondiale, *Aspects économiques de la prévention des catastrophes et de la préparation à celles-ci. Investir dans la gestion des risques de catastrophes en Europe fait sens sur le plan économique*, 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/06/04/economics-for-disaster-prevention-and-preparedness-in-europe>.

¹⁷ https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-climate-change/climate-resilience-dialogue_en

transfrontières de la COVID-19, de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et d'autres crises et situations d'urgence de grande ampleur. Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) s'est mué en plateforme opérationnelle de gestion des crises de l'UE. Il est désormais doté d'une capacité analytique et d'anticipation accrue, assurant la coordination entre les secteurs et juxtaposant les demandes d'aide et les réponses des États membres, de pays tiers et d'acteurs du secteur privé. Il travaille, en outre, en coordination avec le dispositif intégré de l'UE pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) au Conseil, et, lorsqu'il fait face à des crises consulaires et de sécurité hors de l'UE, avec le centre de réaction aux crises du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Pour faire face à d'éventuelles crises à venir, l'ERCC renforcera son rôle de plateforme centrale d'un réseau reliant l'ensemble des acteurs de la gestion des crises, dans le respect des compétences existantes et conformément aux recommandations de l'avis scientifique sur la gestion des crises («Scientific Opinion on Crisis Management»)¹⁸.

Les catastrophes peuvent rendre nécessaire l'adoption de mesures d'urgence extraordinaires. Même si cet instrument est légitime, ces mesures doivent être justifiées, limitées dans le temps et proportionnées. Elles doivent avoir un fondement juridique solide et être contrebalancées par un système de contre-pouvoirs afin de préserver l'état de droit.



Centre de coordination de la réaction d'urgence, à Bruxelles

© Union européenne, 2018

¹⁸Mécanisme de consultation scientifique, groupe de conseillers scientifiques principaux, gestion stratégique des crises dans l'UE: améliorer la prévention des risques dans l'UE, la préparation et la réaction à celles-ci, ainsi que la résilience face à elles, Office des publications de l'Union européenne, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/517560>.

III. Les objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes



Objectif n° 1: *anticiper*, en améliorant l'évaluation et l'anticipation des risques, ainsi que la planification de la gestion des risques de catastrophes

Pour prendre de bonnes décisions, il est nécessaire de s'appuyer sur des informations fiables et communiquées en temps utile. Les mesures actuelles du mécanisme de l'Union en matière de prévention et de préparation doivent se fonder sur les hypothèses formulées à l'échelle de l'Union pour hiérarchiser les capacités et les investissements aux niveaux national et européen. Cela vaut en particulier pour les catastrophes et les crises de nature transsectorielle et transfrontière, qui deviennent monnaie courante. L'Union et les États membres doivent rester attentifs aux menaces nouvelles et émergentes et mieux comprendre leurs effets potentiels. Une approche régionale peut s'inscrire en complément de l'anticipation, à l'échelle nationale et européenne, des risques et de leurs possibles effets transfrontières. Pour transformer l'évaluation des risques futurs en une information susceptible de déclencher rapidement une action, la Commission a l'intention d'améliorer encore la capacité **d'élaboration de scénarios** à l'échelle de l'Union, **l'évaluation des risques**, la **capacité d'anticipation** et la **planification de la gestion des risques**, en vue de mettre au point des **actions préventives**.

Initiative phare: des scénarios de catastrophes à l'échelle de l'Europe

D'ici la fin de 2023, la Commission entend parachever l'élaboration de scénarios transfrontières et transsectoriels clés couvrant 16 grands risques et les éventuels effets en cascade auxquels l'Europe est exposée, comme décrit dans le graphique n° 2. Cette initiative vise à améliorer la capacité collective de l'Europe à anticiper de futures crises, à hiérarchiser les mesures de prévention et à adapter la planification de la gestion des risques en conséquence.

Étant donné que l'incidence des catastrophes à grande échelle se fait sentir par-delà les frontières nationales, les États membres devraient pleinement contribuer à ce que la planification de scénarios nationaux alimente les scénarios de catastrophes à l'échelle de l'Europe et guide les activités ultérieures de préparation aux catastrophes. Après 2023, les scénarios seront actualisés et étendus au besoin, à l'issue d'un dialogue permanent mené avec les États membres.

Graphique n° 2: les 16 risques en fonction desquels les scénarios de catastrophes seront élaborés

Séisme	Inondation	Vague de chaleur/vague de froid	Tempête majeure
Menaces pour la santé, dont les pandémies	Tsunami	Éruption volcanique	Incendie de forêt
Panne généralisée et ruptures de l'approvisionnement en énergie	Effets d'un conflit armé	Effets d'un incident de cybersécurité	Effets d'un attentat terroriste
Urgences industrielles	Pollution marine	Urgences nucléaires	Déplacements de population en situation d'urgence



Objectif n° 2: *préparer*, en renforçant la sensibilisation et la préparation des populations aux risques

Lorsqu'une catastrophe survient, les personnes se trouvant dans la zone touchée ont besoin de savoir comment réagir pour rester en vie et protéger leurs biens ainsi que ceux des autres membres de leur communauté. Étant donné que la réaction à une catastrophe a toujours lieu localement dans un premier temps, il importe que toutes les franges de la population soient informées de la conduite à suivre pour prévenir les catastrophes, s'y préparer et y réagir.

À l'heure actuelle, bien que les risques et les effets des catastrophes puissent être importants, seuls 60 % des citoyens de l'UE environ ont connaissance des risques propres à leur région, de grandes variations pouvant être observées entre les États membres¹⁹. Tous les membres d'une communauté, y compris les personnes présentant des vulnérabilités spécifiques, devraient participer activement à des actions de préparation et de prévention, en aidant les autorités à recenser les risques et en complétant les connaissances scientifiques par leur expérience au quotidien des territoires dans lesquelles ils vivent. Il est essentiel de ne laisser personne de côté lors de la promotion de mesures de sensibilisation aux risques et de prévention des catastrophes, afin que l'ensemble des citoyens puissent jouer un rôle actif dans une société résiliente.

Afin de sensibiliser et de préparer les citoyens de l'UE aux risques, la Commission aidera les États membres à améliorer le **niveau général de sensibilisation aux risques** et à **fournir au**

¹⁹ Union européenne, enquête Eurobaromètre spécial 511b: protection civile de l'UE, 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2264>.

public des informations sur les risques de catastrophes sous une forme accessible²⁰, à réviser à la hausse l'adoption de mesures de prévention et de préparation liées aux risques et à renforcer la culture de prévention des risques au sein de la population de l'UE.

Initiative phare: «preparEU», un programme paneuropéen de sensibilisation à la résilience face aux catastrophes

La connaissance des principaux risques et des mesures à prendre en cas de catastrophe pouvant survenir dans une région où des personnes vivent ou se déplacent peut aider à sauver des vies. Les États membres, appuyés par la Commission, devraient communiquer davantage auprès du public afin de faire entrer la prévention des catastrophes, ainsi que la préparation et la sensibilisation à ces dernières, dans le quotidien des citoyens de l'UE, en encourageant les initiatives de participation des citoyens et les initiatives volontaires en matière de prévention des catastrophes et de préparation à celles-ci, comme les y incite le Parlement européen²¹.

Les outils à élaborer pourraient prendre diverses formes, notamment:

- **la mise en avant de «héros» en matière de risques de catastrophes et la mise au point de documents visuels sur le sujet**, destinés aux écoles, aux lieux publics (y compris aux plateformes de transport) et aux hauts lieux du tourisme, qui informent sur les comportements sûrs et résilients à adopter et qui puissent être aisément compris dans l'ensemble des États membres, dans toutes les langues et toutes les cultures, ainsi que par les personnes handicapées;
- la publication d'un **«Atlas des risques en Europe»** visant à sensibiliser les citoyens de l'UE aux principaux risques auxquels ils sont exposés, preuves scientifiques solides à l'appui²², ainsi qu'à couper court aux fausses informations et à la désinformation;
- le lancement d'un **«mois de la préparation aux catastrophes»**, durant lequel les activités au niveau de l'Union seront liées à des initiatives similaires organisées par des États membres pour sensibiliser les citoyens à la résilience au niveau du foyer et dans les décisions quotidiennes, en encourageant l'adoption de comportements en toute connaissance des risques, ainsi que les listes de contrôle et les exercices d'entraînement pour se préparer aux catastrophes.

La Commission et les États membres devraient tirer parti du potentiel de l'intelligence artificielle, des nouvelles technologies, des applications conviviales et de la réalité augmentée pour soutenir la sensibilisation, la préparation et la formation.

²⁰ Les États membres devraient fournir des informations accessibles sur les risques de catastrophes, conformément aux obligations auxquelles sont tenus l'Union et les États membres en vertu de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Décision du Conseil du 26 novembre 2009 concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (JO L 23 du 27.1.2010, p. 35).

²¹ Résolution du Parlement européen du 15 septembre 2022 sur les conséquences de la sécheresse, des incendies et d'autres phénomènes météorologiques extrêmes: intensifier les efforts de l'Union pour lutter contre le changement climatique (2022/2829 [RSP]).

²² Certaines informations seront notamment tirées de l'«Atlas des risques de sécheresse», à publier en 2023 par l'Observatoire européen de la résilience et de l'adaptation à la sécheresse (EDORA).



Objectif n° 3: *alerter*, en renforçant l'alerte précoce

Des catastrophes récentes ont montré qu'il reste difficile d'avertir les populations locales en temps utile. Il est essentiel de disposer d'un cadre institutionnel efficace garantissant la transmission en temps voulu de messages d'avertissement à l'échelon national, régional et local. La Commission entend aider les États membres à détecter les maillons faibles de leurs systèmes nationaux d'alerte précoce et à y remédier. Le passage rapide à des modèles de prévision axés sur les conséquences (sortes de bulletins météo mettant directement l'accent sur les incidences possibles d'un événement météorologique extrême) aiderait également les personnes à risque à agir plus rapidement.

Lors de la conception des messages d'avertissement, les États membres devraient tenir compte des besoins particuliers des personnes en situation de vulnérabilité, des personnes handicapées et des enfants. Les messages d'avertissement devraient être accessibles, clairs, exploitables et, dans la mesure du possible, communiqués dans plusieurs langues, pour avoir la certitude d'atteindre tous les segments de la population, y compris les touristes, les résidents saisonniers et les migrants. Enfin, les catastrophes transfrontières complexes soulignent la nécessité de disposer d'un système d'alerte précoce à large spectre au niveau de l'Union. La Commission a l'intention de réfléchir avec les États membres à la façon de rendre les alertes précoces nationales plus accessibles à l'ensemble des citoyens de l'Union, notamment aux voyageurs, aux touristes et aux communautés des régions frontalières, sur tout le territoire de l'Union.

Afin de renforcer les systèmes d'alerte précoce dans l'UE, la Commission prévoit d'améliorer ses capacités en matière de **prévision**, de **détection** et de **surveillance**, ainsi que de renforcer les systèmes **d'alerte des populations**.

Initiative phare: lier les alertes précoces mondiales et l'action locale en Europe

L'ERCC a mis au point toute une série de systèmes européens et mondiaux automatisés d'alerte et de détection précoces au moyen desquels il est en mesure de suivre des incidents se produisant sur le territoire de l'Union et hors de l'Union. Pour traduire les avertissements et les alertes de ces systèmes en informations adaptées aux utilisateurs dans le cadre d'une réaction d'urgence, le mécanisme de l'Union soutient des partenariats scientifiques européens²³ offrant, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, un service d'analyses d'impact rapides pour des incidents détectés ou prévus.

Afin de mieux aider les États membres à interpréter rapidement des alertes concernant des événements locaux, l'ERCC mettra ces capacités analytiques et d'alerte précoce au service des autorités nationales sous la forme d'un programme spécial offrant un service d'évaluation précoce à la fois proactif et sur demande. L'ERCC élaborera également un tableau de bord multi-aléas, qui fournira une appréciation de la situation en Europe aux gestionnaires de situations d'urgence. L'interopérabilité avec d'autres systèmes sectoriels et avec des autorités

²³ Dont le partenariat scientifique européen sur les risques naturels. Voir: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/early-warning-and-information-systems_fr.

civiles/militaires sera encouragée en vue d'améliorer la connaissance de la situation et, par voie de conséquence, les produits offerts par l'ERCC²⁴.

Pour qu'un système d'alerte précoce soit véritablement efficace à l'échelle de l'Europe, les États membres sont encouragés à réexaminer leur chaîne d'alerte précoce, en s'assurant que les informations capitales parviennent aux zones sujettes à des catastrophes suffisamment à temps pour sauver des vies et des biens. Si les États membres sont responsables des alertes précoces au niveau national, un soutien technique ciblé peut être mis à leur disposition dans le cadre du mécanisme de l'Union afin de les aider à déceler des lacunes dans leurs systèmes d'alerte précoce et à renforcer leurs capacités pour une meilleure diffusion des alertes au niveau local.



Objectif n° 4: *réagir*, en renforçant les capacités de réaction du mécanisme de protection civile de l'Union

Dans une situation de crise, les services d'urgence des États membres doivent être prêts à répondre aux besoins de la population. Lorsque les capacités d'un pays sont submergées, les équipes et les moyens d'intervention de l'UE peuvent venir combler les lacunes critiques et éviter ainsi que la situation ne continue à se détériorer. Les situations d'urgence deviennent toujours plus fréquentes et plus complexes, tout en prenant de l'ampleur. Il s'ensuit que la Commission devra mobiliser plus souvent les capacités de l'UE mises à disposition par la réserve stratégique rescEU. C'est pourquoi cet objectif en matière de résilience face aux catastrophes fixe des buts concrets à atteindre pour renforcer l'aptitude de l'UE à répondre à une demande d'aide dans le cadre du mécanisme de l'Union et à aider les États membres à faire face à de futures situations d'urgence. La capacité de réaction de l'UE fera l'objet d'un examen périodique au moyen de rapports sur les lacunes en matière de capacités de réaction.

Le type et le nombre de capacités de réaction seront fonction des éléments et des scénarios, tirés de l'objectif n° 1 – *Anticiper*, qui permettront à l'UE de définir les capacités minimales nécessaires à une réponse collective. L'objectif n° 4 – *Réagir* définit une première série d'objectifs de performance concrets, qualitatifs et quantitatifs pour les capacités (y compris en matière de transport et de logistique) dans le cadre du mécanisme de l'Union, visant à réagir aux catastrophes et aux crises incluant des inondations, des opérations de recherche et de sauvetage, des incendies de forêt, des besoins sanitaires d'urgence, ainsi que des incidents radiologiques et nucléaires. À leur tour, les États membres sont encouragés à diffuser des informations actualisées sur leurs plans d'urgence nationaux, qui devraient comporter des dispositions spécifiques pour réagir à des risques détectés à l'échelle de l'UE. Cet objectif en matière de résilience face aux catastrophes fixe des buts concrets à atteindre pour renforcer l'aptitude de l'UE à répondre à une demande d'aide dans le cadre du mécanisme de l'Union dans les situations d'urgence suivantes: **incendies de forêt, inondations, recherche et sauvetage, incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), et urgence sanitaire.**

²⁴ On en trouve un exemple dans le domaine maritime, l'environnement commun de partage de l'information (CISE), qui est en cours d'élaboration.

Initiative phare: faire monter en puissance la réserve stratégique rescEU

rescEU est devenue un élément central de la réaction de l'UE à des situations d'urgence de grande ampleur submergeant les États membres et leurs voisins immédiats. Les incendies de forêt en Europe, la pandémie de COVID-19 et les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont été à l'origine du développement et de la mobilisation rapides des capacités de rescEU pour les situations d'urgence dans les domaines de la lutte aérienne contre les incendies, de l'aide médicale, des abris, de l'approvisionnement énergétique et des contre-mesures face aux urgences CBRN. Les crises actuelles montrent l'importance d'un renforcement de cette réserve stratégique, notamment au moyen de politiques de l'UE abordant la question plus générale de l'autonomie stratégique ouverte de l'UE pour ce qui est des fournitures essentielles utilisées dans la réaction aux urgences, afin d'assurer la sécurité de l'UE et de ses citoyens. Dans le cadre du mécanisme de l'Union, la Commission entend dès lors mieux doter encore la réserve rescEU en concertation avec les États membres et réexaminer périodiquement la capacité globale au niveau européen. Les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et d'autres crises ont ainsi démontré le rôle essentiel joué par une réserve stratégique de capacités médicales, et pas seulement en réponse à une pandémie.

Dans le droit fil du discours de la présidente de la Commission sur l'état de l'Union de 2022²⁵, la Commission a l'intention de doubler les moyens mis à la disposition de la flotte aérienne de lutte contre les incendies de la réserve rescEU d'ici à 2023, avec jusqu'à 3 hélicoptères et 12 aéronefs légers supplémentaires, de manière à combler les lacunes décelées. Combiné avec un renforcement des mesures de prévention et des repositionnements de pompiers, ce renforcement de la flotte aérienne devrait contribuer à faire face à la prochaine saison des incendies de forêt en Europe, notamment dans les régions situées au centre et au nord de l'Union, qui sont désormais plus souvent en proie à de grands feux de forêt. Les capacités de réaction aux incendies de forêt devraient considérablement s'accroître avec l'achat programmé de 9 hélicoptères entre 2023 et 2026 et de 12 avions à partir de 2026, qui viendront compléter la flotte permanente de rescEU. S'il est vrai que rescEU procure un plus grand filet de sécurité, les États membres doivent aussi continuer à investir à l'échelon national dans leurs propres capacités de réaction, dans la formation du personnel et dans des mesures de prévention des incendies de forêt.



Objectif n° 5: protéger, en se dotant d'un système de protection civile solide

Les autorités de la protection civile doivent pouvoir rester opérationnelles pendant et après une catastrophe, au moment où la société a le plus besoin d'elles. Cet objectif vise à faire en sorte que l'ERCC et les centres d'opérations d'urgence des autorités de la protection civile

²⁵ Commission européenne, *Discours sur l'état de l'Union 2022 prononcé par la présidente von der Leyen*, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/speech_22_5493.

dans les États membres restent opérationnels en permanence. Parmi les mesures à prendre figurent l'examen périodique des plans et procédures de continuité des activités, ainsi que le recensement et la mise en œuvre des enseignements tirés au lendemain des catastrophes.

Dans le paysage des risques actuel, les autorités de la protection civile ne sauraient travailler isolément. La Commission et les États membres renforcent leur collaboration transfrontière avec une multiplicité d'acteurs de la gestion des situations d'urgence, dont des opérateurs de services essentiels. Afin de garantir la continuité des activités des centres d'opérations d'urgence dans les États membres et au niveau de l'UE, la Commission entend améliorer les **plans et les procédures**, la **coordination** transectorielle et transfrontière, la gestion des **communications et de l'information**, ainsi que la mise en pratique des **enseignements tirés**.

Initiative phare: soumettre les centres d'opérations d'urgence à des tests de résistance dans toute l'Europe

Un test de résistance pilote concernant la préparation aux catastrophes de la protection civile paneuropéenne vérifiera la continuité des activités des centres d'opérations d'urgence au cours d'une simulation de scénario de panne d'électricité susceptible de toucher simultanément plusieurs sous-régions d'Europe. Ce genre de simulation devrait être cohérent avec les activités en matière de tests de résistance des infrastructures critiques qui se déroulent actuellement à l'échelle de l'UE. Tous les États membres devraient s'engager à participer au test de résistance concernant la préparation aux catastrophes de la protection civile et à garantir le suivi des recommandations qui suivront. Ce test pilote, à prévoir courant 2023, fournira des résultats et des enseignements qui alimenteront les futures éditions.

IV. Les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes dans le contexte de la résilience mondiale

Les catastrophes ne s'arrêtent pas aux frontières de l'UE. La réalisation des objectifs en matière de résilience face aux catastrophes passe aussi par de larges partenariats avec des décideurs et des parties prenantes à l'échelle mondiale. Il est par conséquent essentiel de renforcer la coopération en matière de résilience avec les partenaires majeurs, les pays voisins et d'autres pays tiers. La résilience des entités chargées du fonctionnement des infrastructures critiques et la capacité à lutter contre les menaces hybrides et les cyberattaques, notamment en encourageant les synergies avec les **7 exigences de base de l'OTAN en matière de préparation des civils**,²⁶ contribueront à préserver les valeurs fondamentales européennes. En outre, les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes s'inscrivent en complément de l'engagement pris par l'UE au titre de la **boussole stratégique en matière de sécurité et de défense**²⁷, consistant à améliorer la coopération civilo-militaire à l'appui des opérations civiles de secours en cas de catastrophe.

²⁶ Roepke, W-D., Thankey, H., *Resilience, the first line of defence (Résilience, la première ligne de défense)*, Revue de l'OTAN, 2019, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>.

²⁷ Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, adoptée par le Conseil Affaires générales du 21 mars 2022 (7371/22).

La coopération régionale peut promouvoir les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes sous l'étiquette «**modèle de l'UE**» pour une gestion des risques transfrontières, une préparation aux catastrophes et une réponse collective dans d'autres parties du monde. L'adhésion au mécanisme de l'Union étant élargie aux Balkans occidentaux et aux pays du voisinage, les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes devraient devenir un point de référence pour stimuler et faire progresser le dialogue stratégique sur la gestion des risques de catastrophes, l'adaptation au changement climatique et la protection de l'environnement. La propagation des systèmes d'alerte précoce dans le monde²⁸ et la promotion des stratégies de financement en matière de risques de catastrophe, parallèlement à l'aide financière et technique apportée au renforcement des systèmes de protection civile dans les pays partenaires, auront pour effet d'accroître la résilience hors du territoire de l'UE.

Les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes peuvent aussi renforcer le rôle de l'UE en tant qu'**acteur mondial fiable et responsable**. Ils contribueront à mettre en œuvre les priorités et les objectifs du cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030. La réunion à haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies à New York, les 18 et 19 mai 2023, sur l'examen à mi-parcours du cadre d'action de Sendai sera l'occasion de présenter les objectifs et de les promouvoir à l'échelon planétaire. Ils contribueront aussi à la réalisation des objectifs de développement durable et à la mise en œuvre de l'accord de Paris.

V. Une approche évolutive – conclusions et prochaines étapes

Le profil des risques de catastrophes continuera d'évoluer, puisqu'il est déterminé par les activités humaines, les tendances mondiales et les chocs multiples. C'est pourquoi **les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes devraient également rester dans une certaine dynamique, faire l'objet d'un bilan de qualité périodique et évoluer dans le temps**. Ces objectifs nécessitent aussi un engagement soutenu de la part des États membres, pour faire en sorte qu'ils mobilisent les investissements nécessaires afin de renforcer la prévention des catastrophes et la préparation à celles-ci. En conséquence, il est essentiel que la Commission et les États membres procèdent ensemble à un examen périodique des objectifs en matière de résilience face aux catastrophes et qu'ils évaluent le chemin parcouru.

Les travaux visant à mettre en œuvre les recommandations devraient commencer en 2023, au niveau de l'UE comme au niveau national. Il s'agira notamment de prendre des mesures concrètes afin de mettre en œuvre les initiatives phares proposées, mais aussi de diffuser les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes, en sensibilisant les principales parties prenantes dans les États membres et en établissant des liens effectifs avec les initiatives de l'UE et les initiatives mondiales en matière de résilience.

Courant 2024, les éléments fournis par les nouveaux scénarios de catastrophes et les orientations découlant de l'évaluation européenne des risques climatiques à venir²⁹ donneront lieu à une recommandation sur les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes. Il

²⁸ Conformément aux objectifs de l'initiative du secrétaire général des Nations unies intitulée «Alertes rapides pour tous».

²⁹ https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment

conviendrait de lancer, au niveau des pays, **un exercice complet d'examen par des pairs de la mise en œuvre des objectifs en matière de résilience face aux catastrophes**. Enfin, les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs feront aussi l'objet d'un examen durant le prochain forum de la protection civile en 2024.

Dans le cadre des efforts plus vastes qu'elle a déployés en vue de renforcer la résilience, la Commission entend soutenir le renforcement des capacités et le partage des bonnes pratiques des États membres dans les domaines couverts par les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes, y compris au moyen d'examens menés par des pairs, d'une assistance financière et technique, et du soutien de partenaires européens et mondiaux. Le réseau européen de connaissances en matière de protection civile³⁰ fera office de guichet unique pour les professionnels, les chercheurs et les acteurs de la société civile en vue de créer des liens, de partager des connaissances et d'entamer un dialogue commun sur les objectifs en matière de résilience face aux catastrophes.

³⁰ Union européenne, *Réseau européen de connaissances en matière de protection civile*, <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/>.