COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.3.2024
COM(2024) 130 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 6 du mécanisme de protection civile de l'Union (décision n° 1313/2013/UE)

Prévention et gestion des risques de catastrophe en Europe

1. INTRODUCTION

Nous vivons dans un **nouveau paysage de gestion des risques de catastrophe**. Ces dernières années, le monde a connu des températures record et de nombreuses catastrophes aux effets dévastateurs. Le continent européen et son voisinage ont été frappés par des vagues de chaleur, des sécheresses, des inondations et des incendies de forêt désastreux. Compte tenu de la rapidité inattendue du **changement climatique**, les phénomènes météorologiques extrêmes et les menaces pesant sur les vies et les moyens de subsistance sont très susceptibles d'augmenter à l'avenir. En outre, **l'aggravation de la situation mondiale en matière de sécurité et la convergence d'autres menaces et chocs**, notamment les risques sanitaires, les menaces hybrides, les tremblements de terre et les perturbations des infrastructures critiques, représentent des risques croissants pour la société européenne.

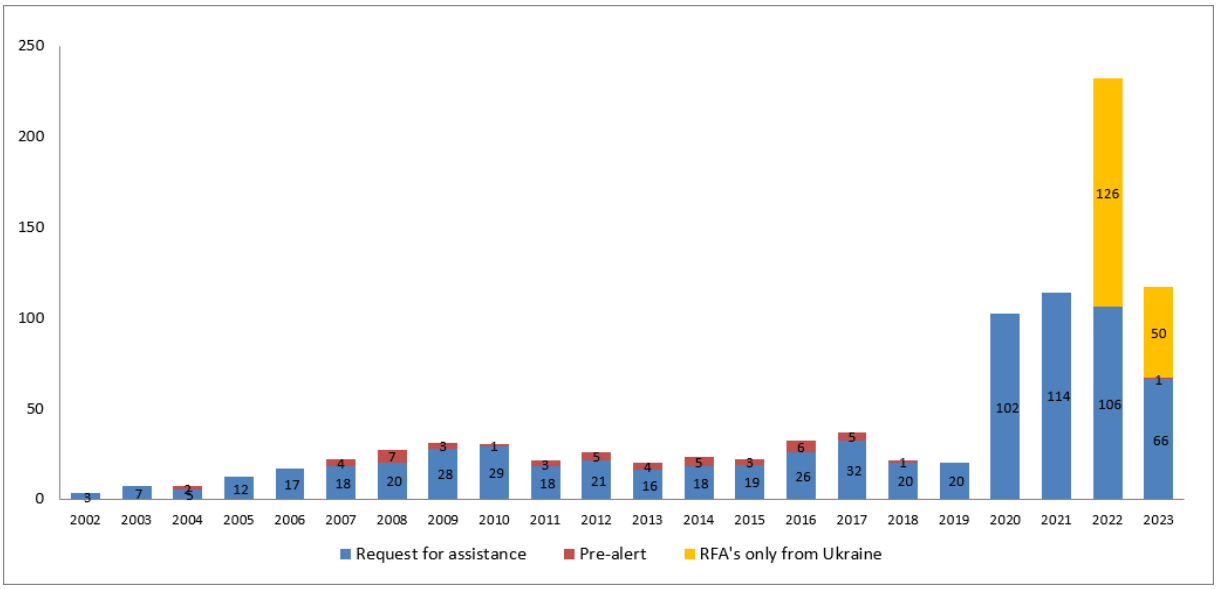
En vertu de l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (UE), l'UE doit encourager la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci. À cette fin, l'action de l'UE soutient et complète les actions menées au niveau national portant sur la prévention, la préparation et l'intervention. En 2001, l'UE a mis en place un mécanisme communautaire de protection civile, axé sur la coopération entre les États membres de l'UE en matière de réaction aux catastrophes. Depuis lors, la Commission européenne coordonne le soutien mutuel entre les États membres. En 2013, la décision relative au **mécanisme de protection civile de l'Union** (MPCU)[1] a été adoptée pour consolider ces efforts et renforcer la préparation aux situations d'urgence à tous les niveaux. Lorsqu'une crise, quelle qu'elle soit, dépasse les capacités d'un seul pays, ce mécanisme fournit l'ossature opérationnelle qui permet la réaction collective de l'Europe, tant dans l'UE (y compris dans les régions ultrapériphériques) qu'à l'extérieur de celle-ci. Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), opérationnel 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, a facilité des opérations d'intervention face à des situations d'urgence de grande ampleur et très différentes (incendies de forêt, inondations, pandémies, déplacements de population, par exemple), parfois simultanément.

Comme exposé dans la communication de la Commission intitulée «Managing climate risks – protecting people and prosperity» (Gestion des risques climatiques – protection des personnes et de la prospérité)[2], les risques climatiques continueront d'augmenter au cours des prochaines décennies. L'élévation des températures moyennes mondiales se rapproche déjà de 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et le réchauffement de l'Europe est deux fois supérieur au rythme mondial. La nécessité de renforcer encore l'ensemble du cycle de gestion des risques de catastrophe n'a jamais été aussi urgente – de l'évaluation des risques et des actions d'anticipation, en passant par la prévention et la préparation, à la réaction et au rétablissement.

La demande d'assistance au titre du MPCU a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie.

[1] Décision nº 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, telle que modifiée (JO L 347 du 20.12.2013, p. 924) (ci-après la «décision MPCU»). Les 27 États membres et 10 États participants font partie du MPCU (Islande, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Serbie et Turquie; l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine y ont adhéré en 2022; la République de Moldavie et l'Ukraine y ont adhéré en 2023).

[2] COM(2024) 91 final du 12.3.2024.



*Graphique 1. Nombre de demandes d'assistance adressées au MPCU par les États membres de l'UE et les États participants face à un dépassement des capacités de réaction nationales. *En 2022, l'Ukraine a introduit 126 demandes d'assistance auprès de l'ERCC et, en 2023, 50 autres demandes, après avoir activé le MPCU peu avant le début de l'invasion russe. Source: ERCC, janvier 2024.*

Pendant plus de deux décennies, ce mécanisme a également soutenu et complété les actions menées par les États membres pour prévenir les catastrophes et s'y préparer. Compte tenu de l'augmentation des risques et des défis en matière de gestion des catastrophes, il est essentiel de mettre en place une **gestion des risques de catastrophe** efficace et cohérente, en mettant dûment l'accent sur la **prévention**, conformément à l'article 6 de la décision MPCU. Cet article introduit un cadre général en matière de prévention des catastrophes dans le but d'atteindre un niveau plus élevé de protection et de résilience face à celles-ci et de favoriser une culture de la prévention qui tienne également compte des effets probables du changement climatique.

En vertu de l'article 5, paragraphe 1, point g), de la décision MPCU, la Commission doit rendre périodiquement compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 6. Ce premier rapport au Parlement européen et au Conseil présente les **progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 6**[3] et formule des recommandations en vue d'une gestion des risques de catastrophe qui soit viable à long terme. Un document de travail des services de la Commission[4] contient des informations plus détaillées sur la mise en œuvre de l'article 6 et sur l'analyse, par la Commission, des rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe fournis par les États membres et les États participants entre la fin de l'année 2020 et septembre 2022.

2. MESURES PRISES POUR METTRE EN ŒUVRE L'ARTICLE 6

L'article 6 se concentre sur la gestion des risques, l'objectif général étant de favoriser une approche efficace et cohérente de la prévention des catastrophes et de la préparation à ces dernières. Il a été révisé à deux reprises depuis 2013[5]. La présente section donne une vue

[3] En vertu de l'article 5, paragraphe 1, point g), de la décision MPCU, la Commission «*rend périodiquement compte au Parlement européen et au Conseil, dans les délais fixés à l'article 6, paragraphe 1, point d), des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'article 6*».
[4] SWD(2024) 130 du 12.3.2024.
[5] Actes modificatifs: décision (UE) 2019/420 (JO L 77 du 20.3.2019, p. 1); règlement (UE) 2021/836 (JO L 77 du 26.5.2021, p. 1).

d'ensemble des dispositions de cet article et des mesures prises par la Commission, les États membres et les États participants pour le mettre en œuvre. Elle recommande également des mesures à prendre à l'avenir.

Continuer de développer des pratiques de gestion des risques efficaces et cohérentes au niveau national *[article 6, paragraphe 1, points a) à d), et article 6, paragraphe 3]*

En vertu de l'article 6, paragraphe 1, points a) à d), **les États membres et les États participants[6] doivent établir des évaluations des risques** et **développer l'évaluation de la capacité de gestion des risques** au niveau national ou au niveau infranational approprié. Les pays sont tenus de mettre à la disposition de la Commission une synthèse des éléments pertinents de ces évaluations tous les trois ans**.** Ils sont également tenus de continuer d'élaborer la **planification nationale de la gestion des risques de catastrophe**.

Les pays ont communiqué à la Commission des rapports sur les évaluations nationales des risques pour les périodes de référence 2015 et 2018. Ils ont également soumis à la Commission des rapports nationaux sur l'évaluation de la capacité de gestion des risques en 2017. Les constatations résultant des rapports communiqués en 2015 et 2018 ont été présentées dans les 2e et 3e rapports intitulés «Overview of natural and man-made disaster risks that the EU may face» [Vue d'ensemble des risques de catastrophe naturelles ou d'origine humaine auxquels l'UE pourrait être confrontée][7].

En vertu de l'article 6, paragraphe 3, la Commission, conjointement avec les États membres et les États participants, devait élaborer des **lignes directrices destinées à faciliter la soumission des rapports de synthèse** sur les évaluations des risques et l'évaluation de la capacité de gestion des risques[8]. L'article 6, paragraphe 1, point d), impose également aux pays de fournir des informations en ce qui concerne **les risques transfrontières et les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact**.

La Commission et les pays ont élaboré des **lignes directrices sur la déclaration concernant la gestion des risques de catastrophe**. Ces lignes directrices ont été publiées en 2019[9]. Elles ont été suivies par 32 des 33 pays ayant soumis des rapports pour la première échéance de présentation des rapports (fin 2020)[10]. Les constatations résultant de ces rapports sont exposées à la section 3.

Examens menés par des pairs — Renforcer la capacité nationale de gestion des risques *[article 6, paragraphe 1, point e)]*

[6] En vertu de l'article 28, paragraphe 1 *bis*, de la décision MPCU, les États participants participent aux activités du mécanisme de l'Union conformément à ses objectifs, exigences, critères, procédures et délais fixés par la décision. Aux fins du présent rapport, tant les États membres de l'UE que les États participants sont dénommés ci-après «pays», sauf indication contraire précisant s'il s'agit des États membres de l'UE ou des États participants.

[7] SWD(2017) 176 du 23.5.2017; SWD(2020) 330 du 30.11.2020.

[8] Les rapports doivent être fournis au plus tard à la fin du mois de décembre 2020, puis tous les trois ans par la suite**.**

[9] COMMUNICATION DE LA COMMISSION - Lignes directrices sur la déclaration concernant la gestion des risques de catastrophe conformément à l'article 6, paragraphe 1, point d), de la décision nº 1313/2013/UE (2019/C 428/07) (JO C 428 du 20.12.2019, p. 8). Ces lignes directrices font notamment référence à un document de travail des services de la Commission [SEC(2010) 1626 du 21.12.2010] intitulé «Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management» [Lignes directrices en matière d'évaluation et de cartographie des risques pour la gestion des catastrophes].

[10] L'Islande n'a pas présenté de rapport pour l'échéance de 2020. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la République de Moldavie et l'Ukraine n'étaient pas encore des États participants en 2020 et n'étaient pas soumises à l'obligation de soumettre un rapport.

Le **cadre des examens menés par des pairs** est un outil permettant d'améliorer l'apprentissage mutuel entre les pays afin de renforcer les capacités de prévention et de préparation. Ces examens sont volontaires et font intervenir des experts nationaux de tous les États membres et États participants, qui examinent attentivement les pratiques nationales du pays faisant l'objet d'un tel examen.

16 pays ont choisi de se soumettre à un examen mené par des pairs: huit États membres de l'UE actuels, trois États participants et plusieurs pays tiers[11]. La Commission a renforcé et assoupli le cadre des examens menés par des pairs en 2020. Elle a également élaboré en 2023 un cadre d'examens menés par des pairs ciblant spécifiquement la prévention des incendies de forêt, en réponse aux graves incendies de forêt saisonniers de ces dernières années. Le cadre renforcé des examens menés par des pairs complète l'augmentation des capacités de réaction au niveau de l'UE par l'intermédiaire de rescEU. En 2024, trois examens menés par des pairs ciblant les incendies de forêt seront effectués en Grèce, en Italie et dans le Brandebourg, en Allemagne.

Renforcer la compréhension des catastrophes en améliorant les connaissances à ce sujet ***[article 6, paragraphe 1, point f)]***

La décision MPCU a également fait l'objet, en 2021, d'une modification visant à préciser, à l'article 6, paragraphe 1, point f), que les États membres et les États participants doivent améliorer la **collecte de données relatives aux pertes causées par les catastrophes**, pour garantir l'élaboration de scénarios fondés sur des données concrètes.

La Commission a mis en place un centre de données sur les risques[12] afin de collecter des données sur les risques de catastrophe, y compris des données relatives aux pertes causées par les catastrophes, provenant des pays et d'autres acteurs. L'analyse des pratiques nationales en matière de collecte des données relatives aux pertes causées par les catastrophes présentées dans les rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe révèle encore de nombreuses lacunes[13].

Mettre en place des mécanismes pour renforcer la prévention et la préparation ***(article 6, paragraphes 2 et 4)***

L'article 6, paragraphe 2, prévoit un **mécanisme de consultation spécifique pour améliorer la prévention et la préparation** entre États membres et États participants exposés à des types de catastrophes similaires.

Ce mécanisme de consultation de certains pays sur des risques spécifiques n'a pas encore été utilisé, des échanges réguliers et inclusifs sur les risques de catastrophe entre tous les pays ayant été privilégiés. Parmi les exemples de consultations inclusives sur des risques spécifiques figurent les réunions sur les enseignements tirés, la préparation aux incendies de forêt saisonniers, les échanges sur la mise au point de systèmes d'alerte précoce et les réunions sur la prévention des catastrophes avec des experts des pays.

L'article 6, paragraphe 4, établit un mécanisme spécifique visant à renforcer les niveaux de prévention et de préparation des États membres qui **demandent fréquemment le même type d'aide au titre du MPCU pour le même type de catastrophe (article 6, paragraphe 4)**. En

[11] BG, CY, EE, FI, MN, MT, PL, PT, RO, RS et TR, ainsi que la Géorgie, la Tunisie, l'Algérie, la République de Moldavie et le Royaume-Uni (en tant qu'État membre de l'UE à l'époque).
[12] Centre de données sur les risques du Centre des connaissances en matière de gestion des risques de catastrophe (DRMKC) (europa.eu).
[13] Voir chapitre 3.

présence de trois demandes concernant le même type d'aide pour le même type de catastrophe au cours de trois années successives, la Commission doit procéder à une analyse minutieuse des raisons et circonstances des activations. Sur la base des résultats de cette analyse, la Commission peut proposer le déploiement sur place d'experts, fournir des conseils ou formuler des recommandations. Elle peut aussi décider que de telles mesures ne sont pas nécessaires.

Ce seuil vise à garantir que les pays intensifient leurs efforts de prévention en fonction de l'intensité des risques.

La Commission procède actuellement à une analyse minutieuse des raisons et circonstances des demandes d'assistance reçues entre 2019 et 2023 pour le même type de catastrophe afin de déterminer si les conditions d'application du mécanisme prévu à l'article 6, paragraphe 4, sont remplies.

Établir des objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes *(article 6, paragraphe 5)*

L'élaboration d'objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes a été incluse à l'article 6, paragraphe 5, lors de la révision de 2021 de la décision MPCU. Ces objectifs sont des objectifs non contraignants dans les domaines de la protection civile qui sont stratégiques pour accroître la résilience de l'UE, de ses États membres et des États participants afin de fournir une base commune pour mieux gérer les risques de catastrophe qui entraînent des effets transfrontières plurinationaux.

Les premiers objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes ont été définis en coopération avec les États membres et les États participants et adoptés par la Commission en février 2023[14]. Ils renforcent le cycle de prévention des catastrophes, de préparation et de réaction à celles-ci et de remise en état, et leur mise en œuvre par la Commission et les États membres est en cours.

Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont formulées en vue de la poursuite de la **mise en œuvre de l'article 6**.

La Commission:

- continuera d'encourager l'utilisation du cadre des examens menés par des pairs en tant qu'outil permettant aux pays d'évaluer leur capacité de gestion des risques afin de garantir l'efficacité et la cohérence de leurs approches en matière de prévention des catastrophes et de préparation à celles-ci;
- procédera à une analyse minutieuse des raisons et circonstances des activations pour le même type de catastrophe afin de déterminer si les conditions d'application du mécanisme prévu à l'article 6, paragraphe 4, sont remplies;
- suivra et analysera régulièrement les raisons et circonstances des activations du même type de danger, dans le but de soutenir les efforts déployés par les États membres et les États participants pour renforcer leur niveau de prévention et de préparation.

La Commission, conjointement avec les États membres et les États participants, devrait:

- réviser les lignes directrices sur la déclaration relatives à la soumission des rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe afin d'y inclure la mise en œuvre des objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes pour le

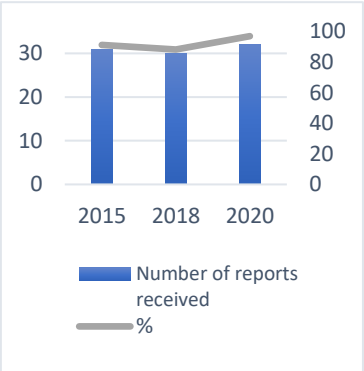
[14] Recommandation relative aux objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes (JO C 56 du 15.2.2023, p. 1). Communication intitulée «Objectifs de l'Union européenne en matière de résilience face aux catastrophes: agir de concert pour faire face aux futures urgences» [COM(2023) 61 final du 8.2.2023].

prochain cycle de rapports et chercher des moyens de simplifier et de rationaliser le processus d'élaboration des rapports;
- prendre des mesures pour veiller à ce que les objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes soient atteints;
- prendre des mesures pour améliorer la collecte systématique des données relatives aux pertes causées par les catastrophes.

3. PRINCIPALES CONSTATATIONS CONCERNANT LA GESTION ET LA PRÉVENTION DES risques de catastrophe

Sur la base d'une analyse des rapports de synthèse des États membres et des États participants mis à sa disposition, la Commission a pu tirer de **grandes conclusions** en ce qui concerne la gestion et la prévention des risques de catastrophe[15]. Le cas échéant, les conclusions de la Commission reflètent les constatations résultant des précédentes évaluations nationales des risques soumises par les pays en vertu de l'article 6 (en 2015 et 2018)[16]. Le document de travail des services de la Commission[17] contient de plus amples informations sur les constatations résultant de ces rapports[18].

En vertu de l'article 6, paragraphe 1, point d), les **rapports nationaux sur la gestion des risques de catastrophe** doivent être soumis à la Commission tous les trois ans. Le nombre de rapports reçus depuis 2013 reste relativement stable et élevé, même si tous les rapports requis n'ont pas été fournis. La Commission a reçu 31 rapports (sur 34) en 2015, 30 (sur 34) en 2018 et 32 (sur 33) pour l'échéance de 2020[19].



*Graphique 2. L'**indicateur**[20] MPCU pour le suivi, l'évaluation et l'appréciation de l'application de la législation relative au MPCU concernant l'article 6 suit les «progrès liés à la mise en œuvre du cadre de prévention des catastrophes,* qui sont mesurés par le nombre d'États membres qui ont fourni à la Commission les informations visées à l'article 6, paragraphe 1, point d)».

Les sections ci-après résument les principales constatations résultant de l'analyse, par la Commission, des réponses aux 24 questions relatives à l'évaluation des risques (questions 1 à 8), à l'évaluation de la capacité de gestion des risques (questions 9 à 20) et aux mesures prioritaires de préparation et de prévention (questions 21 à 24) des lignes directrices sur la déclaration.

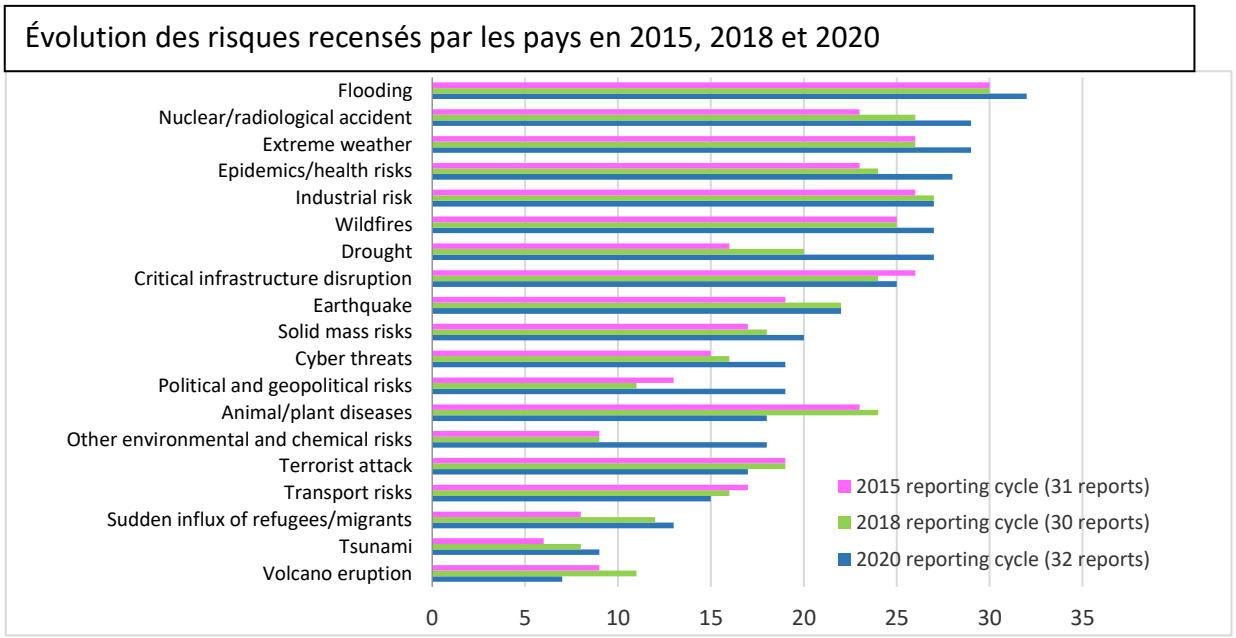
[15] Les références du présent rapport aux rapports nationaux et aux constatations en résultant s'entendent comme des références aux rapports soumis à la Commission en vertu de l'article 6, paragraphe 1, point d), par les 27 États membres de l'UE et les 6 pays qui étaient des États participants à la fin du mois de décembre 2020 (Islande, Macédoine du Nord, Monténégro, Norvège, Serbie et Turquie).
[16] Telles qu'indiquées dans les précédents rapports donnant une vue d'ensemble des rapports sur les risques [SWD(2017) 176; SWD(2020) 330].
[17] Voir ci-dessus.
[18] Au moment de la publication du présent rapport, l'établissement des rapports pour l'échéance de 2023 était toujours en cours et les rapports soumis n'avaient pas encore été analysés. Les constatations ne reflètent pas nécessairement les évolutions récentes au niveau national.
[19] Aucun rapport n'a été soumis par la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Turquie (pour l'échéance de 2015), par la Lettonie, Malte, le Monténégro et la Turquie (pour l'échéance de 2018) et par l'Islande (pour l'échéance de 2020).
[20] Article 3, paragraphe 2, point a), de la décision MPCU.

Ces constatations sont résumées en **huit composantes différentes de la gestion des risques de catastrophe**, qui sous-tendent les objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes. Sur la base de ces constatations, le présent rapport formule des recommandations visant à remédier aux lacunes et aux défaillances, à améliorer la gestion des risques de catastrophe et à favoriser une culture de la prévention.

4.1 Comprendre et anticiper les risques

A. Recensement des principaux risques de catastrophe[21]

Les principaux risques préoccupants les plus couramment signalés depuis 2015 sont confirmés. Pour au moins deux tiers des États membres et des États participants, les risques naturels et risques pour la santé humaine majeurs sont les inondations, les phénomènes météorologiques extrêmes, les problématiques liées à la santé humaine/les pandémies, les sécheresses et les incendies de forêt. Les risques d'origine humaine ou technologique les plus courants sont les risques nucléaires et radiologiques, les risques industriels et les perturbations des infrastructures critiques.



Graphique 3. Nombre de pays ayant qualifié de pertinent un risque de catastrophe spécifique dans les rapports de 2015, 2018 et 2020. Sources: rapports de 2015 (vue d'ensemble de 2017), rapports de 2018 (vue d'ensemble de 2020), rapports de 2020 (rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe, question Q3).

Certains risques de catastrophe sont de plus en plus préoccupants dans toute l'Europe. La sécheresse est le risque pour lequel le niveau de préoccupation a le plus augmenté. En 2020, deux fois plus d'États membres de l'UE qu'en 2015 ont qualifié les sécheresses de risque pertinent. Le niveau de préoccupation a également augmenté en ce qui concerne les risques d'**accidents nucléaires et radiologiques, les risques liés à la santé humaine, les cybermenaces, les tsunamis** et les **déplacements de population**, les **risques liés aux masses solides** (glissements de terrain, avalanches, éboulements de rochers et affaissements des sols),

[21] Document de travail des services de la Commission, questions Q3 et Q4.

les **risques géopolitiques et sociétaux**, les **risques liés aux transports** et les **risques environnementaux et chimiques**[22].

Désormais, la plupart des pays recensent également les risques de catastrophe moins probables mais très graves, parallèlement aux risques émergents. Depuis 2019, les pays doivent recenser les **risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact**. Les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact ainsi signalés varient d'un pays à l'autre. Les plus courants sont les risques nucléaires/radiologiques, les risques industriels et les tremblements de terre, en raison de leurs effets potentiellement très graves. Deux tiers des pays recensent également des **risques émergents** (menaces ou aléas nouvellement identifiés, ou risques connus qui devraient augmenter avec le temps). Les risques émergents les plus souvent signalés sont les phénomènes météorologiques extrêmes, les inondations, les incendies de forêt, les pandémies, les risques politiques et géopolitiques, les cyberrisques et les perturbations des infrastructures critiques. L'émergence d'un risque donné peut refléter l'intensification de certains facteurs, par exemple liés au changement climatique ou à l'augmentation des vulnérabilités. Elle peut également refléter une évolution des perceptions des risques et des approches en matière d'évaluation de ceux-ci. Il importe également d'être vigilant face aux **risques qui ne sont recensés que par quelques pays**. Par exemple, quelques pays évoquent les tempêtes solaires, qui pourraient entraîner des perturbations majeures des systèmes informatiques, ainsi que certains risques environnementaux et chimiques, tels que l'apparition de nouvelles espèces envahissantes et la perte de biodiversité.

Seuls quelques pays ont couvert les interactions complexes entre les risques de catastrophes «naturelles» ou «d'origine humaine» en tenant compte des effets complexes, cumulés et en cascade dans leur évaluation des risques. Presque tous les pays ont couvert une série de catastrophes «naturelles ou d'origine humaine». De nombreux pays reconnaissent également les incidences et les effets en cascade pour l'ensemble de la société, dans la mesure où ils signalent des risques qui impliquent un large éventail de perturbations de services critiques ou de ruptures d'approvisionnement pour, par exemple, l'approvisionnement en énergie, l'approvisionnement en eau et les systèmes financiers. Tous les pays ne font pas explicitement référence à une analyse des interactions entre ces risques, notamment sur le plan des effets complexes, cumulés et en cascade.

Les pays se concentrent principalement sur les risques à court terme; l'ampleur et la dimension de la dégradation de l'environnement et du changement climatique d'origine humaine nécessitent toutefois de mettre davantage l'accent sur les changements à long terme dans les évaluations des risques. Les pays recensent principalement des risques aigus (à court terme), tels que des inondations, des incendies de forêt et des phénomènes météorologiques extrêmes, plutôt que des aléas chroniques (à long terme)[23]. Par exemple, seuls quelques États côtiers ont fait état d'une vulnérabilité accrue des communautés côtières ou des infrastructures côtières en raison de l'élévation du niveau de la mer ou de l'érosion du littoral, ce qui, conjointement avec des marées de tempête côtières plus extrêmes, augmentera le risque d'inondations côtières. Les aléas aigus liés à l'eau (inondations, sécheresses, fortes précipitations) sont les aléas liés au climat les plus souvent signalés, mais il y a lieu aussi de relever des aléas liés à la température (incendies de forêt, vagues de chaleur), au vent (tempêtes) et aux masses solides (glissements de terrain). En ce qui concerne les effets secondaires du changement climatique, environ la moitié des pays ont signalé des risques pour la santé humaine

[22] Voir annexe II du document de travail des services de la Commission, ainsi que rapport intitulé «Overview of natural and man-made disaster risks that the EU may face» [SWD (2020) 3030], graphique 21.

[23] Classification fournie dans l'acte d'exécution pour la communication d'informations concernant l'adaptation au titre de la loi sur le climat (JO L 278 du 26.8.2020, p. 1).

(épidémies et pandémies, par exemple) et quelques pays ont recensé des menaces plus importantes de maladies à transmission vectorielle dues au changement climatique. Environ un tiers des pays ont évoqué différentes formes de perturbations de la chaîne d'approvisionnement. Quelques pays ont fait état d'incidences sur des secteurs économiques spécifiques tels que l'agriculture, l'énergie, la sylviculture, l'élevage, l'eau, la pêche, les soins de santé et les transports.

Pour être viables à long terme, les évaluations des risques doivent englober une analyse plus approfondie des facteurs sous-jacents des risques de catastrophe et de leurs interactions potentielles, mais seuls quelques pays ont communiqué des informations sur des facteurs de risque «dynamiques» autres que le changement climatique. Parmi les principaux facteurs qui influent sur les aléas, la vulnérabilité et l'exposition aux risques figurent le changement climatique, dont les effets sont bien documentés. Seuls quelques pays ont mentionné d'autres facteurs, tels que l'urbanisation, les changements démographiques et la dégradation de l'environnement. Ils ont également évoqué la mondialisation et les évolutions géopolitiques ou de la situation internationale, ainsi que les progrès des technologies de l'information et la numérisation.

B. Méthodes et pratiques nationales d'évaluation des risques[24]

Les méthodes nationales de recensement et d'évaluation des risques varient en ce qui concerne leur exhaustivité. Une plus grande cohérence permettrait de comparer plus facilement les rapports entre les pays et les évaluations des risques au niveau européen, grâce à un ensemble solide d'évaluations nationales des risques.

Pour comprendre l'avenir, nous devons connaître le passé. Toutefois, les pratiques nationales de collecte de données sur les conséquences des catastrophes passées ne sont pas systématiques et sont très incomplètes. La collecte de données relatives aux pertes causées par les catastrophes est essentielle pour garantir l'élaboration de scénarios fondés sur des données concrètes et améliorer l'analyse quantitative des risques. Toutefois, les rapports nationaux révèlent que **la collecte de données relatives aux pertes causées par les catastrophes est très fragmentée et non structurée** dans presque tous les pays et qu'un seul pays suit une approche cohérente au niveau national. Aucun pays n'indique transmettre des données sur les risques au centre de données sur les risques de la Commission européenne[25], ce qui mérite un examen plus approfondi.

Les méthodes de recensement et d'analyse des risques varient d'un pays à l'autre et d'un type de risque à l'autre. Environ un tiers des pays déclarent suivre une approche d'analyse par **scénario d'aléa unique** pour recenser les risques, les scénarios recouvrant plusieurs aléas étant moins fréquemment mentionnés. Seuls quelques pays ont fourni des informations sur les critères qu'ils ont utilisés pour **recenser les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact**. Les pays utilisent également des systèmes différents pour **classer les risques**. Si la classification des risques de catastrophe naturelles est assez claire, celle des risques d'origine humaine, technologique et sociétale varie davantage. Seuls quelques pays mentionnent l'**horizon temporel** des scénarios. Cela limite la compréhension de la manière et de la mesure dans laquelle des facteurs importants tels que le changement climatique sont pris en considération.

[24] Document de travail des services de la Commission, questions 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 et 18.

[25] Centre de données sur les risques du Centre des connaissances en matière de gestion des risques de catastrophe (DRMKC): https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/risk-data-hub.

Certains rapports donnent des exemples d'**élaboration de scénarios** et d'autres font référence aux **scénarios du changement climatique** établis par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. Toutefois, **il n'y a pas de cohérence à ce sujet**, ce qui peut conduire à une sous-estimation des risques. Il importe d'expliquer les **incertitudes** pour garantir la transparence des incertitudes associées à l'analyse des risques, par exemple en ce qui concerne les limites des données et des modèles utilisés. Un peu plus d'un quart des pays à peine indiquent qu'ils tiennent compte des incertitudes. L'application du **principe de précaution** peut aider à justifier l'évaluation d'un risque de catastrophe potentiellement grave dont la probabilité ne peut être évaluée précisément; or, moins d'un quart des pays ont évoqué de telles considérations.

Les méthodes suivies pour déterminer le niveau de risque diffèrent. Lorsqu'un risque ne peut pas être évalué par des moyens probabilistes et quantitatifs, d'autres approches qualitatives sont utilisées. Environ la moitié des pays ont appliqué des approches semi-quantitatives ou qualitatives pour déterminer le niveau de l'impact. Lorsque l'impact est envisagé, moins de la moitié des pays montrent qu'ils couvrent les **effets humains, économiques, environnementaux et politiques/sociétaux**. Toutefois, certains pays ont donné de bons exemples d'une analyse d'impact plus variée, tenant compte par exemple des incidences sociétales ou financières ou encore des incidences sur les infrastructures critiques. Plus de deux tiers des pays ont présenté l'importance de chaque risque à l'aide d'une **matrice des risques**[26].

Les pays ne font pas tous état de mécanismes de réexamen régulier, même si des réexamens réguliers des évaluations des risques sont nécessaires pour tenir compte de l'évolution du paysage des risques. Certains pays déclarent qu'ils réexaminent régulièrement les évaluations des risques, et le plus souvent tous les trois ans. Dans certains pays, les réexamens sont déclenchés par des catastrophes spécifiques ou par des mises à jour d'évaluations de risques spécifiques[27]; d'autres suivent en permanence les évolutions liées au paysage des risques. Dans certains pays, la fréquence des réexamens des évaluations des risques est prévue par la loi.

La mise à la disposition du public des résultats des évaluations des risques est inégale. La transparence publique contribue à sensibiliser aux risques et encourage à agir pour garantir la résilience face aux catastrophes. Toutefois, seule la moitié des pays mettent les évaluations des risques à la disposition du public et un quart fournissent des liens vers des cartes de risques accessibles au public. La plupart des pays ont fourni des informations sur leurs pratiques de **cartographie des risques**. Les cartes de risques les plus fréquemment signalées couvrent les inondations[28]; viennent ensuite les incendies de forêt, les tremblements de terre et les risques nucléaires et radiologiques. Aucune information n'a été fournie en ce qui concerne des cartes de risques transfrontières.

Il existe quelques bons exemples d'une participation des principales parties concernées au processus d'élaboration des évaluations des risques. Les cadres de **gouvernance** des évaluations des risques sont définis par la législation nationale dans la plupart des pays. Ils sont le plus souvent gérés par des ministères ou des agences chargés de la protection civile. Les parties concernées comprennent un large éventail d'autorités au niveau national ou au niveau

[26] Lignes directrices sur la déclaration (JO C 428 du 20.12.2019, p. 8), question Q5.

[27] La directive 2007/60/CE exige des réexamens réguliers des évaluations préliminaires des risques d'inondation et des plans de gestion des risques d'inondation; de même, les plans de gestion des bassins hydrographiques doivent être mis à jour tous les six ans, conformément à la directive 2000/60/CE.

[28] Bien que la cartographie des zones inondables et des risques d'inondation soit requise pour tous les États membres de l'UE en vertu de la directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (JO L 288 du 6.11.2007, p. 27), les pays n'ont pas tous indiqué la disponibilité d'une cartographie des risques d'inondation dans les rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe.

infranational de différents secteurs spécialisés (tels que les infrastructures critiques et les transports), le monde universitaire, des organismes du secteur privé (tels que les exploitants d'infrastructures critiques) et la société civile. Le processus d'évaluation des risques lui-même est essentiel pour sensibiliser davantage les acteurs clés de la société aux risques, mais il apparaît également, dans certains cas, que le processus d'évaluation des risques de la protection civile dans le cadre des obligations de la décision MPCU fonctionne de manière isolée.

Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont formulées en ce qui concerne **la compréhension et l'anticipation des risques**.

La Commission, conjointement avec les États membres et les États participants, devrait:

- réviser le document de travail des services de la Commission de 2010 intitulé «Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management»[29], dans le but de continuer de développer l'évaluation anticipative des risques au niveau national et de maximiser les synergies avec les processus d'évaluation des risques requis par d'autres volets de la législation de l'UE (infrastructures critiques, santé, climat et gestion des risques d'inondation, par exemple);
- intensifier les échanges de connaissances entre les pays et les experts sur la manière d'améliorer davantage encore les pratiques d'évaluation des risques, notamment par l'intermédiaire du réseau de connaissances.

Les États membres et les États participants sont invités à:

- intensifier les échanges et la coopération entre les États membres et les États participants en ce qui concerne le recensement et l'anticipation des risques, y compris en ce qui concerne les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact et les risques émergents;
- renforcer les procédures d'évaluation des risques de catastrophe afin de mieux anticiper et atténuer les effets des risques chroniques (à long terme), tels que le changement climatique et les risques géopolitiques, parallèlement aux effets des risques aigus (à court terme);
- maximiser les synergies avec les processus d'évaluation des risques requis par la législation de l'UE dans d'autres domaines d'action (infrastructures critiques, santé, risques d'inondation et politiques climatiques, par exemple);
- améliorer la collecte systématique de données relatives aux pertes et dommages causés par les catastrophes passées, afin d'améliorer la compréhension des risques futurs, et mettre ces données à disposition par l'intermédiaire du centre de données sur les risques.

4.2 Améliorer la gouvernance des risques de catastrophe

C. Planification de la gestion des risques de catastrophe[30]

Trois quarts des États membres et des États participants déclarent avoir mis en place des cadres juridiques complets pour la gestion des risques de catastrophe. Ces cadres sont souvent complétés par une législation établissant des responsabilités infranationales et sectorielles. Les rapports montrent que les cadres spécifiques pour la gestion des risques de catastrophe (par exemple, les lois sur la protection civile) sont complétés par d'autres lois, telles

[29] Document de travail des services de la Commission SEC(2010) 1626 du 21.12.2010.
[30] Document de travail des services de la Commission, questions Q3, Q13, Q15, Q16, Q21 et Q22.

qu'une législation sectorielle ou infranationale. Un peu moins de la moitié des pays déclarent également avoir mis en place des politiques et des mesures juridiques non contraignantes pour compléter les cadres juridiques. Pour la plupart des pays, les principales lois relatives à la protection civile couvrent également l'évaluation de la capacité de gestion des risques, y compris pour d'autres phases de la gestion des risques de catastrophe.

Les risques de catastrophe sont gérés au niveau national dans tous les pays, les autorités régionales et locales participant à la gestion à des degrés divers. La plupart des pays font état de mécanismes de **coopération verticale** différents entre les niveaux national et infranational et de mécanismes de **coordination horizontale** qui associent efficacement un large éventail de parties concernées à la gestion des risques de catastrophe. Bien que la responsabilité première des évaluations des risques incombe aux ministères et aux autorités liés à la protection civile, seul un tiers des pays signalent faire intervenir un large éventail d'autres autorités chargées d'autres politiques ou de parties concernées du secteur privé. Toutefois, une large participation d'acteurs sectoriels à ce processus peut accroître la sensibilisation aux risques et améliorer le processus.

Dans deux tiers des pays, les autorités publiques responsables de la protection civile coordonnent le processus d'évaluation des risques et de préparation et de réaction à ceux-ci. Environ un tiers des pays indiquent que d'autres autorités sectorielles et le secteur privé jouent un rôle dans différentes formes d'activités de prévention (ministères de l'environnement, de l'énergie, de l'économie, de la santé, de l'agriculture et de la sylviculture, par exemple). Parmi les acteurs du secteur privé responsables d'activités de prévention spécifiques figurent les organismes chargés de la gestion des risques d'accidents industriels et de la sûreté nucléaire.

Plus d'un tiers des pays déclarent avoir mis en place sous une forme ou une autre un document de planification de la gestion des risques. Environ un quart des pays indiquent avoir adopté sous une forme ou une autre une stratégie nationale globale en matière de sécurité ou de gestion des catastrophes[31]. La plupart des pays font également état de **mesures de prévention et de préparation** pour les risques transfrontières et les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact qu'ils ont recensés, mais aucun n'a communiqué les mesures prises pour faire face à tous les risques de ce genre ainsi recensés. Les mesures portent principalement sur la préparation (systèmes d'alerte précoce, par exemple), tandis que les mesures de prévention signalées sont moins nombreuses. Par exemple, des mesures de prévention liées à l'occupation des sols et à l'aménagement du territoire pour gérer les inondations, les risques industriels, les tremblements de terre et les risques volcaniques n'ont été signalées que par quelques pays.

Si la plupart des pays font état de certaines mesures de prévention et de préparation, peu d'informations sont fournies sur la manière dont ces mesures ont été hiérarchisées et sur le moment où elles seront mises en œuvre. Les rapports nationaux jouent un rôle fondamental dans la fourniture d'informations sur le recensement des risques et constituent ainsi la base des décisions d'investissement dans la prévention. La gestion des risques exige également de hiérarchiser, de planifier et de financer les mesures de préparation et de prévention et de définir les autorités chefs de file. Bien que les pays fassent état de mesures pour les risques transfrontières et les risques à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact, très peu

[31] Les pays ne sont pas tenus de mettre à la disposition de la Commission des plans de gestion des risques, ni de fournir des informations succinctes à leur sujet. Il n'a donc pas été possible de procéder à une évaluation complète des progrès réalisés en ce qui concerne les mesures pour continuer «*d'élaborer et d'améliorer la planification de la gestion des risques de catastrophe*».

d'entre eux ont communiqué le calendrier de mise en œuvre de ces mesures et les modalités de financement y afférentes.

D. Gestion des risques transfrontières[32]

Tous les États membres et les États participants recensent systématiquement les risques majeurs revêtant un caractère transfrontière. Cela est essentiel pour gérer les risques dans les pays européens fortement interconnectés. Les risques transfrontières les plus fréquemment recensés sont les accidents nucléaires et radiologiques, les inondations, les incendies de forêt et les pandémies/épidémies. Pour la première fois, les pays ont été invités à décrire des **procédures et mesures aux niveaux transfrontière, interrégional et international**, ainsi que des **mesures visant à faire face aux risques transfrontières**. Les rapports fournissent des informations sur la gouvernance de la gestion des risques, y compris en ce qui concerne la coopération transfrontalière pour la gestion des risques transfrontières et des risques ayant des incidences transfrontières.

Bien que les rapports des pays reflètent une hiérarchisation des procédures et des mesures de gestion des risques recensés, il semble y avoir des lacunes en matière de mise en œuvre ou de déclaration de ces procédures et mesures. La plupart des **mesures transfrontalières** signalées concernent les risques nucléaires et radiologiques, les inondations, les accidents industriels, les incendies de forêt et les perturbations des infrastructures. Environ 70 % des pays ayant recensé certains risques transfrontières fournissent également des informations sur les mesures de gestion de ces risques transfrontières. Aucun pays ne fait état de mesures visant à gérer tous les risques transfrontières recensés. La coopération transfrontalière se concentre principalement sur la préparation et, dans une moindre mesure, sur la prévention et l'évaluation des risques transfrontières. La plupart des mesures signalées pour la coopération transfrontalière sont «non structurelles»: formation et éducation, systèmes d'alerte précoce et sensibilisation du public, par exemple.

De nombreuses informations sont fournies en ce qui concerne les cadres internationaux et européens. Certains pays font référence à l'importante **législation européenne** sectorielle qui renforce la coopération transfrontalière pour gérer certains risques, notamment en ce qui concerne les inondations[33], les accidents industriels majeurs[34] et les infrastructures critiques[35]. Les pays mentionnent également un large éventail d'initiatives de coopération transfrontalière dans le cadre **d'organisations ou de processus internationaux**, tels que le cadre de Sendai des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNDRR), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qu'évoquent environ un tiers des pays. Seuls quelques pays font référence à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou à des organisations ou cadres macrorégionaux (pour le Danube et la mer Baltique, par exemple). Un tiers des pays signalent que le MPCU lui-même renforce la coopération transfrontalière. Quelques exemples d'accords de coopération bilatérale sont mentionnés pour les régions frontalières, par exemple en ce qui concerne les alertes précoces et la notification des risques, la coopération en matière d'évaluation des risques et de protocoles de préparation, l'échange d'informations sur les alertes précoces et les interventions ultérieures.

[32] Document de travail des services de la Commission, questions 3, 13, 16, 21 et 22.
[33] JO L 288 du 6.11.2007, p. 27.
[34] Directive 2012/18/UE (JO L 197 du 24.7.2012, p. 1).
[35] Directive (UE) 2022/2557 (JO L 333 du 27.12.2022, p. 164).

E. Sensibilisation aux risques et systèmes d'alerte[36]

Les États membres et les États participants ne communiquent pas tous des informations détaillées sur la sensibilisation aux risques, bien que les conséquences négatives des catastrophes puissent être réduites en préparant la population au comportement à adopter en cas d'urgence. Environ trois quarts des pays font état d'activités menées par les autorités de protection civile et d'autres organismes clés pour **fournir des informations sur les risques de catastrophe et sensibiliser la population aux risques**, mais les informations spécifiques sont rares. Les campagnes de sensibilisation utilisent différents outils de communication (publicité à la télévision et à la radio, médias sociaux, courts-métrages animés, dépliants et brochures) et pages internet pour fournir des informations sur les risques. Il existe quelques bons exemples de campagnes d'éducation.

Les pays informent la population des risques pour mieux la sensibiliser aux risques de manière générale, mais seule la moitié des pays déclarent que leurs évaluations des risques sont accessibles au public. Des campagnes récurrentes de sensibilisation aux risques portent souvent sur tous les aspects de la résilience et de l'autoprotection face aux risques et aux situations d'urgence, mais seuls quelques pays partagent les détails de ces stratégies de campagnes. Les campagnes de sensibilisation aux inondations et aux incendies de forêt sont les exemples les plus cités de campagnes de sensibilisation à des risques spécifiques. Un tiers des pays indiquent que les systèmes éducatifs sont d'importants canaux de sensibilisation aux risques.

Les actions destinées à alerter et prévenir la population sont essentielles pour la communication en situation d'urgence et de crise, mais à peine un peu plus de la moitié des pays affirment utiliser plusieurs moyens pour alerter la population en cas d'urgence. Sont par exemple cités les sirènes, les messages de téléphonie mobile, les applications spéciales pour téléphones intelligents et les médias traditionnels (radio/télévision). Les possibilités d'alerte précoce et le délai dans lequel la population et les autorités responsables peuvent agir dépendent du type de risque de catastrophe. Certains pays font référence à la mise en œuvre de la législation de l'UE exigeant des alertes publiques par téléphone portable d'ici à 2022[37].

Il est essentiel de répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables dans la gestion des risques, mais peu de pays font état d'activités allant dans ce sens. Quelques pays font état de lignes directrices sur la manière de tenir compte des besoins des personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables en cas d'urgence. De rares pays évoquent des initiatives spécifiques de sensibilisation aux risques visant à soutenir les groupes vulnérables.

F. Systèmes d'alerte précoce et capacités de réaction

La détection précoce des catastrophes imminentes est essentielle pour réduire les conséquences négatives. La plupart des États membres et des États participants déclarent avoir mis en place des systèmes à cette fin. Toutefois, seule la moitié environ des pays qui qualifient certains risques de pertinents indiquent avoir mis en place des systèmes d'alerte précoce pour ces risques. Des systèmes d'alerte précoce sont en place pour un large éventail de catastrophes, principalement liées aux risques naturels, les phénomènes météorologiques extrêmes et les inondations étant les aléas les plus souvent couverts, suivis des tremblements de terre et des incendies de forêt. En ce qui concerne les risques technologiques, les systèmes

[36] Document de travail des services de la Commission, questions 8, 17, 19 et 20.
[37] Directive (UE) 2018/1972 établissant le code des communications électroniques européen (JO L 321 du 17.12.2018, p. 36).

d'alerte précoce les plus fréquemment signalés concernent les accidents nucléaires et radiologiques; viennent ensuite les cyberrisques, les perturbations des infrastructures critiques et les accidents industriels. Il importe dès lors de mettre en place un suivi en temps réel des facteurs contribuant à ces risques (tels que les conditions de végétation sèche qui augmentent le risque d'incendie de forêt, la saturation des sols qui augmente le risque d'inondation, les mouvements sismiques ou la propagation des foyers de virus).

De nombreux pays utilisent des systèmes d'alerte précoce internationaux ou européens, notamment en ce qui concerne le risque sismique, la surveillance nucléaire et radiologique et le suivi des menaces pour la santé, mais seuls quelques-uns font référence aux services de Copernicus. Les pays donnent quelques exemples de systèmes d'alerte précoce transfrontières ciblés envoyant des notifications en cas de catastrophe. Les acteurs du secteur privé seraient responsables du suivi, de la détection et de la prévision des risques liés à leurs activités économiques.

Il est essentiel de bien préparer et équiper les acteurs publics et privés chargés de répondre aux situations d'urgence. Toutefois, seuls quelques pays déclarent avoir mis en place des infrastructures critiques pour l'intervention d'urgence. Face à l'évolution du paysage des risques résultant de l'intensification des aléas liés au climat, tels que les inondations et les incendies de forêt, les pays doivent améliorer leurs **capacités de réaction** nationales. Environ la moitié des pays déclarent disposer de systèmes garantissant le maintien en bon état de leurs moyens. Des informations limitées ont été fournies en ce qui concerne les capacités spécifiques de réaction aux incendies de forêt, aux inondations, aux risques CBRN[38] et aux urgences sanitaires.

Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont formulées en ce qui concerne **l'amélioration de la gouvernance des risques de catastrophe**.

La Commission, conjointement avec les États membres et les États participants, devrait:

- continuer de développer l'échange de bonnes pratiques entre les pays et les experts, notamment par l'intermédiaire du réseau de connaissances, dans le but d'améliorer les outils de planification et les structures de prise de décision afin de soutenir une gouvernance efficace des risques[39];
- continuer d'améliorer les outils et services paneuropéens d'alerte précoce. Le cas échéant, accroître le recours à des outils tels que le «service Copernicus de gestion des urgences» et le service d'information scientifique d'urgence fourni 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, par la Scientific and Technical Advisory Facility (centre de conseil scientifique et technique), couvrant les risques naturels ainsi que les risques nucléaires et radiologiques.

Les États membres et les États participants sont invités à:

- favoriser une approche associant la société dans son ensemble à toutes les étapes du processus de la gestion des risques de catastrophe, en faisant intervenir toutes les parties concernées: institutions publiques, organismes universitaires et de recherche, secteur privé, communautés et société civile.[40]

[38] Chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires.

[39] Conformément aux recommandations et aux actions de suivi de l'atelier de la présidence espagnole sur la protection civile consacré au thème «Renforcer la gouvernance en matière de gestion des risques de catastrophe en Europe» (5 et 6 juillet 2023).

[40] Voir ci-dessus.

- renforcer la gestion des risques de catastrophe, y compris les actions visant à gérer les risques principaux ayant des effets transfrontières et les risques liés aux catastrophes qui entraînent ou risquent d'entraîner des effets transfrontières plurinationaux;
- continuer de développer les systèmes d'alerte précoce pour les risques pertinents et, dans la mesure du possible, s'appuyer sur les systèmes transfrontières mis au point par l'UE, tels que le système européen d'alerte pour les inondations de Copernicus, le système européen d'information sur les feux de forêt et l'Observatoire européen de la sécheresse;
- encourager des actions plus fortes au niveau national pour répondre aux besoins des personnes vulnérables lors de la gestion des risques.

4.3 Approche intégrée de la gestion des risques de catastrophe et investissements connexes

G. Gestion intersectorielle des risques de catastrophe[41]

De bons exemples ont été fournis en ce qui concerne la mise en œuvre de la gestion des risques de catastrophe dans le cadre de politiques autres que celles qui ont trait à la protection civile et par d'autres services et organismes gouvernementaux compétents. Toutefois, des améliorations dans la gestion intersectorielle des risques sont encore nécessaires pour garantir la résilience de la société dans son ensemble. Les rapports nationaux donnent de bons exemples de mécanismes de coordination horizontale dans lesquels les structures de gouvernance nationales associent des organismes de différents secteurs tout au long du cycle de gestion des risques de catastrophe, notamment les autorités publiques, le secteur privé, les autorités locales, la société civile, les établissements universitaires et les instituts de recherche. Compte tenu des lacunes des rapports concernant la coordination horizontale et la coordination intersectorielle et très peu de stratégies globales de gestion des risques étant signalées, des efforts supplémentaires peuvent être consentis pour accroître la visibilité des outils de gestion des risques de catastrophe, par exemple en veillant à ce que les évaluations des risques soient pertinentes pour d'autres secteurs.

D'autres politiques de l'UE contribuent également à la résilience face aux catastrophes. La gestion des risques de catastrophe doit intégrer régulièrement de nouveaux outils d'action élaborés au niveau de l'UE, notamment ceux qui sont mis au point dans le cadre du pacte vert pour l'Europe[42]. Certains pays font état d'**autres politiques et législations de l'UE** qui renforcent la résilience face aux catastrophes et la coopération transfrontalière, par exemple dans les domaines des infrastructures critiques, de la cybersécurité, de l'adaptation au changement climatique, de la gestion des risques de sécheresse et d'inondation, des accidents industriels et de la coopération en matière de sûreté nucléaire. Ces exemples montrent que la gestion des risques de catastrophe doit être cohérente et œuvrer en synergie avec d'autres politiques, concernant notamment le changement climatique, la protection des infrastructures critiques et les politiques de financement durable.

[41] Document de travail des services de la Commission, questions 2, 3, 4, 12, 13, 14, 15 et 16.

[42] L'annexe des lignes directrices sur la déclaration présente le paysage politique de l'UE antérieur au pacte vert pour l'Europe.

Bien que les risques de catastrophe ne se limitent pas aux aléas liés au climat et que les mesures d'adaptation au changement climatique couvrent de nombreux domaines au-delà de la gestion des risques de catastrophe, les synergies entre les deux processus sont considérables. Deux tiers des pays déclarent que des plans d'adaptation sont disponibles au niveau national. Parmi les domaines communs à la gestion des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique figurent le suivi, la collecte et le traitement d'informations et de données sur les risques de catastrophe liés au climat. Afin de permettre des synergies et d'éviter une sous-estimation des risques de catastrophe, il est également essentiel que les évaluations des risques de catastrophe incluent des projections et des scénarios en matière de changement climatique.

Les perturbations des infrastructures critiques, notamment la perturbation des réseaux énergétiques, des services liés à l'eau, des télécommunications, des réseaux de transport, des structures financières, de l'approvisionnement alimentaire et des soins de santé, figurent fréquemment parmi les risques de catastrophe majeurs. Leur probabilité d'effets en cascade dans d'autres secteurs est considérable. Certaines infrastructures maritimes critiques telles que les ports risquent de devenir plus vulnérables aux effets du changement climatique, notamment l'élévation du niveau de la mer. À peine plus de la moitié des pays déclarent avoir mis en place des politiques pour protéger les infrastructures critiques. Un tiers des pays affirment avoir pris des mesures spécifiques, telles que la planification de la protection civile, l'évaluation et l'analyse des risques et des menaces, la coopération entre les autorités et les opérateurs, les aspects procéduraux et techniques et les démarches liées à des risques spécifiques.

Les politiques de financement durable offrent des possibilités en matière d'adaptation au changement climatique et de prévention des risques. L'**assurance** contre les catastrophes finançant la remise en état après une catastrophe peut également jouer un rôle en encourageant la prévention et une reconstruction plus intelligente. Quelques pays mentionnent dans les rapports nationaux l'assurance en tant que source de financement du secteur privé pour la gestion des risques de catastrophe. Une enquête sur l'assurance contre les catastrophes réalisée auprès d'experts nationaux de la prévention des catastrophes montre qu'une telle assurance couvre de nombreuses catastrophes liées aux aléas naturels dans les États membres. Néanmoins, il existe un déficit considérable pour ce qui est de la protection contre les aléas climatiques, en raison de divers obstacles tels que le coût de l'assurance, la limitation des conditions, le plafonnement des indemnisations et l'indisponibilité des assurances dans les zones à haut risque[43].

H. Mécanismes nationaux de financement public et privé[44]

Les investissements dans la gestion des risques de catastrophe nécessitent un financement adéquat. Des finances publiques nationales solides doivent permettre à la fois l'intervention face aux effets de plus en plus importants du changement climatique et la remise en état postérieure, ainsi que des mesures de préparation, de prévention et d'adaptation au changement climatique. De nombreux rapports donnent des exemples de mécanismes nationaux de financement des risques de catastrophe. On peut citer les réserves pour imprévus ou les fonds propres à certaines catastrophes (dont la disponibilité est mentionnée dans quelques pays) et le transfert des risques financiers liés aux catastrophes avec l'aide d'acteurs privés, notamment sous la forme d'une **assurance** contre les catastrophes. Un peu plus de la moitié des

[43] Closing the climate protection gap — Scoping policy and data gaps [SWD(2021) 123 final du 27.5.2021].
[44] Document de travail des services de la Commission, questions 8, 17, 19 et 20.

pays font état de **dispositions budgétaires flexibles**, sous la forme de budgets de réserve et de fonds pour imprévus pour faire face aux situations d'urgence. Quelques pays signalent un **financement consacré à la prévention** afin de répondre au besoin croissant d'investissements dans la prévention en vue de réduire les pertes grâce à une meilleure résilience. Plus souvent, les pays ont indiqué que des budgets étaient disponibles pour la préparation et la réaction aux situations d'urgence[45].

Bien que des fonds de l'UE soient disponibles pour la gestion des risques de catastrophe, y compris pour la prévention, l'utilisation déclarée est toutefois limitée. Bien que deux tiers des pays aient mentionné certains fonds de l'UE, les rapports ne sont ni cohérents ni complets. Par exemple, environ un quart seulement des pays ont indiqué avoir eu recours aux fonds structurels et de la politique de cohésion (2014-2020), bien qu'environ deux tiers des États membres de l'UE aient utilisé ces fonds pour des dépenses de gestion des risques de catastrophe[46].

Pour chaque pays, l'approbation des dépenses de gestion des risques de catastrophe au titre des fonds de la politique de cohésion au cours de la période de programmation 2021-2027 est subordonnée à la présentation de rapports au titre de l'article 6 (conditions favorisantes[47]). Les rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe reçus incluent les risques majeurs pertinents pour le pays, mais seules des informations très limitées ont été fournies en ce qui concerne les sources de financement, la hiérarchisation des priorités et le programme de mise en œuvre des mesures. La Commission s'est dès lors appuyée sur des sources d'information supplémentaires et complémentaires fournies par les États membres, telles que les stratégies d'adaptation et d'autres outils et stratégies nationaux de planification, pour évaluer le respect par les États membres de l'UE de ces conditions d'accès aux financements de la politique de cohésion de l'UE.

Compte tenu de ce qui précède, les recommandations suivantes sont formulées en ce qui concerne **l'approche intégrée de la gestion des risques de catastrophe et les investissements connexes**.

La Commission:

- encouragera les États membres et les États participants à utiliser de manière plus systématique les fonds de l'UE disponibles pour investir dans la prévention, la préparation et l'adaptation au changement climatique;
- explorera des pistes pour renforcer l'approche intersectorielle afin d'encourager la prévention des risques de catastrophe dans les politiques et les fonds clés.

Les États membres et les États participants sont invités à:

- tenir compte de la nécessité d'appliquer des stratégies intersectorielles de gestion des risques de catastrophe pour continuer de développer les possibilités nationales de financement des risques de catastrophe, y compris pour la prévention;

[45] Closing the climate protection gap — Scoping policy and data gaps [SWD(2021) 123 final du 27.5.2021].

[46] 18 États membres de l'UE actuels ont eu recours aux fonds structurels et de la politique de cohésion pour la gestion des risques de catastrophe (2014-2020).

[47] Afin de permettre aux États membres d'accéder aux financements de la politique de cohésion de l'UE, le règlement (UE) 2021/1060 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159) définit, à son annexe IV, les conditions liées au respect du droit de l'Union par les États membres de l'UE. En ce qui concerne la gestion des risques de catastrophe, ces conditions comprennent la présentation de rapports au titre de l'article 6 et la fourniture d'informations sur le recensement des risques, la hiérarchisation des mesures, les mécanismes de financement et la planification.

- envisager d'augmenter le financement consacré à la gestion des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique au cours des périodes de programmation actuelles.

4. PROGRÈS RÉALISÉS EN CE QUI CONCERNE LE CADRE JURIDIQUE DE L'UE EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE FACE AUX CATASTROPHES

Un large éventail de législations et de politiques sectorielles de l'UE contribuent à renforcer la résilience face aux catastrophes. Le cadre juridique et politique de la gestion des risques de catastrophe va au-delà de la protection civile, ainsi que cela a été déjà signalé dans l'annexe des lignes directrices de 2019 sur la déclaration concernant la gestion des risques de catastrophe, qui fait référence à des politiques de l'UE couvrant de multiples aspects de la gestion des risques de catastrophe. Depuis décembre 2019, l'UE continue de développer son cadre politique et juridique, dans le contexte du pacte vert pour l'Europe, des mesures prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Parmi les exemples d'évolutions plus récentes qui méritent un examen plus approfondi en tant qu'efforts visant à renforcer la prévention et la préparation dans les États membres et, le cas échéant, dans les États participants, figure

- la **loi européenne sur le climat**[48], qui inclut des objectifs en matière d'adaptation au changement climatique. L'évaluation européenne des risques climatiques (EUCRA)[49], un rapport [à paraître] de l'Agence européenne pour l'environnement, devrait servir de base aux futures évaluations des risques climatiques et de catastrophes. Les informations sur les principaux aléas et effets liés au climat communiquées par les pays dans les rapports de synthèse sur la gestion des risques de catastrophe ont été utilisées pour l'EUCRA;
- la **directive sur la résilience des entités critiques**[50], qui couvre la préparation, la réaction et la coopération internationale dans un éventail plus large de secteurs qui ont été qualifiés de vulnérables conformément à l'article 6 de l'évaluation des risques. Elle couvre également des administrations publiques telles que celles qui sont chargées de la protection civile. Les États membres de l'UE doivent procéder à des évaluations des risques en tenant compte des évaluations des risques du MPCU. Les exploitants d'entités critiques doivent également élaborer une évaluation des risques et mettre en œuvre des mesures de prévention et de protection. La directive[51] concernant des mesures destinées à assurer un **niveau élevé commun de cybersécurité** établit un **mécanisme de gestion des cybercrises** en parfaite cohérence avec les mécanismes horizontaux et sectoriels, y compris le MPCU. Elle exige la réalisation d'évaluations coordonnées des risques pour la sécurité des chaînes d'approvisionnement critiques;
- la mise en œuvre de la **directive «Inondations»** et de la **directive-cadre sur l'eau**, qui est importante pour la gestion des risques de catastrophe[52]. Certaines législations de l'UE sur l'eau ont été modifiées ou introduites pour tenir compte d'aspects liés à la résilience face aux catastrophes, notamment **les risques dans la chaîne**

[48] Loi européenne sur le climat (europa.eu) (JO L 243 du 9.7.2021, p. 1).
[49] https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/eu-adaptation-policy/key-eu-actions/climate_risk_assessment/index_html/
[50] (JO L 333 du 27.12.2022, p. 164).
[51] JO L 333 du 27.12.2022, p. 80.
[52] Directives 2007/60/CE et 2000/60/CE. Rapports de mise en œuvre — Commission européenne (europa.eu).

d'approvisionnement en eau potable et l'accès à une eau potable propre[53] ainsi que la **réutilisation des eaux usées** pour le secteur agricole afin de remédier à la pénurie croissante d'eau et aux sécheresses[54];

- la **stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030**[55], qui préconise de renforcer la résilience des forêts et de les gérer correctement dans les zones à risque d'incendie. Elle appelle à la gestion et à la planification des paysages, à la restauration des écosystèmes, à la gestion du combustible par le pâturage et les incendies contrôlés, et à l'utilisation, aux fins de la gestion intégrée des risques d'incendie, de l'expertise et des ressources disponibles dans tous les domaines d'action concernés;
- 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 (HERA)**, qui 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;
- le **code des communications électroniques européen**, qui exigeait que les États membres mettent en place des systèmes d'alerte pour prévenir la population par téléphone portable d'ici à 2022[56];
- la **taxinomie pour les investissements durables**[57], qui peut contribuer à attirer des financements privés pour des mesures de sensibilisation aux risques de catastrophe et d'adaptation pour un large éventail d'activités économiques. La **stratégie de l'UE en matière de finance durable**[58] a appelé à relever les niveaux d'éducation aux risques climatiques des acteurs financiers afin d'améliorer la compréhension des investissements à haut risque compte tenu des risques liés au climat. Les activités de sensibilisation aux risques de catastrophe peuvent contribuer à cette éducation;
- les **fonds de l'UE** qui sont disponibles pour la gestion des risques de catastrophe au titre de plusieurs instruments de l'UE, tels que les fonds de la politique de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement rural et la facilité pour la reprise et la résilience. Entre 2021 et 2027, le montant total du soutien de l'UE alloué à la gestion des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique au titre de ces trois instruments s'élève à près de 26 milliards d'EUR. Le programme Horizon Europe pour la recherche et l'innovation soutient également la gestion des risques de catastrophe. Le Fonds de solidarité de l'UE couvre en outre, dans une certaine mesure, les dommages causés par les catastrophes. Compte tenu de la tendance à la hausse des dommages économiques causés par les catastrophes en Europe, il convient d'envisager de renforcer davantage encore ce fonds;
- la mise à la disposition des États membres d'une **expertise technique sur mesure** par l'intermédiaire de l'instrument d'appui technique (TSI) de la Commission européenne, qui peut aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre des réformes, y compris dans le domaine de la gestion des risques de catastrophe[59]. Dans le cadre du MPCU, l'assistance technique et des projets au niveau national ainsi que des projets transfrontières visant à renforcer la gestion des risques de catastrophe sont également soutenus[60];

[53] Directive (UE) 2020/2184 (JO L 435 du 23.12.2020, p. 1).
[54] Règlement (UE) 2020/741 (JO L 177 du 5.6.2020, p. 32).
[55] COM(2021) 572.
[56] JO L 321 du 17.12.2018, p. 36.
[57] Règlement (UE) 2020/852 (JO L 198 du 22.6.2020, p. 13).
[58] COM(2021) 390 final.
[59] Instrument d'appui technique (TSI) (europa.eu).
[60] Projets de prévention et de préparation dans le domaine de la protection civile — Commission européenne (europa.eu).

- dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique, le dialogue actif de la Commission avec les parties concernées (ministères des finances des États membres, institutions budgétaires indépendantes, organisations non gouvernementales et assureurs) sur la manière de **refléter le coût budgétaire du changement climatique dans les cadres budgétaires nationaux**. L'examen des principaux concepts du financement des risques de catastrophe, des données fournies par les États membres et des principaux éléments d'une stratégie de financement en matière de gestion des risques de catastrophe visant à limiter le coût budgétaire des catastrophes liées au climat a pour but de sensibiliser aux risques et d'encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres[61].

Pour être efficace et cohérente, la gestion intersectorielle des risques doit tenir compte de ces évolutions et anticiper les évolutions à venir dans le contexte d'un paysage politique de gestion des risques en constante mutation. L'examen à mi-parcours du cadre de Sendai[62] a noté que la réduction des risques de catastrophe fait intervenir une multitude de politiques, telles que la gestion des risques d'inondation et des risques de sécheresse dans le cadre de la politique de l'eau, la politique de cybersécurité, les politiques en matière de sylviculture et de biodiversité, les politiques sanitaires, ainsi que la recherche et les outils pour la gestion des risques de catastrophe tels que l'observation de la Terre.

5. LA VOIE À SUIVRE POUR UNE EUROPE RÉSILIENTE FACE AUX CATASTROPHES

La gestion des risques de catastrophe profite à la société dans son ensemble et joue un rôle central dans la construction de sociétés résilientes. Les nombreuses victimes de catastrophes qui ont été à déplorer lors des phénomènes météorologiques extrêmes de ces dernières années nous rappellent que, aussi rapides soient les mesures de réaction, c'est la prévention qui apportera les plus grands avantages à long terme. Si nous souhaitons protéger notre société, notre nature et notre patrimoine culturel, il est essentiel d'œuvrer à la prévention de la prochaine catastrophe et de s'y préparer. La protection civile ne peut pas agir seule: il est essentiel de mettre en place une coopération intersectorielle tout au long du cycle de gestion des risques de catastrophe.

Le MPCU a été mis en place pour créer un cadre européen d'assistance face aux catastrophes lorsque les capacités nationales sont dépassées. Au fil des ans, les révisions de la décision MPCU ont élargi ce cadre pour aller au-delà de la réaction aux catastrophes et englober un éventail plus large de mesures de préparation aux catastrophes et de prévention de celles-ci. L'article 6 établit un cadre pour la gestion des risques. Le présent rapport montre que, bien que des progrès considérables aient été réalisés, des améliorations sont encore possibles à différents niveaux.

Les **objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes** adoptés en février 2023 augmentent le niveau d'ambition en matière de prévention et de gestion des risques de catastrophe aux niveaux européen et national et fixent un programme commun ambitieux pour l'avenir. Conformément aux actions exposées dans la communication sur les objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes, le présent rapport a recensé un **certain nombre d'actions et de recommandations complémentaires** qui sont nécessaires pour

[61] Financement des risques de catastrophe: Principaux concepts et éléments probants provenant des États membres de l'UE (europa.eu), 2021, et Financement des risques de catastrophe: Limiter le coût budgétaire des catastrophes (europa.eu), 2022.
[62] SWD(2023) 151 final.

atteindre ces objectifs dans les pays participant au MPCU. Les objectifs de l'Union en matière de résilience face aux catastrophes constituent une contribution concrète de la communauté de la protection civile au renforcement de la résilience globale de l'Europe face aux catastrophes. Les États membres et les États participants sont invités à prendre des mesures pour mettre en œuvre ces objectifs et progresser sur la voie de leur réalisation, y compris dans le cadre des différentes activités visées à l'article 6.

Les dommages causés par les catastrophes augmentent massivement, tandis que notre capacité globale à absorber et à surmonter ces chocs est limitée. Il est donc nécessaire d'investir dans des mesures de prévention plus nombreuses et de meilleure qualité dans le cadre d'une «approche de l'UE dans son ensemble». Tandis que le paysage des risques de catastrophe continue d'évoluer et que nous sommes confrontés aux conséquences du changement climatique, la Commission continuera à œuvrer sans relâche pour renforcer davantage encore la résilience de l'UE face aux risques futurs.