

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.2.2009  
COM(2009) 82 final

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

**Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine  
humaine**

{ SEC(2009)202 }  
{ SEC(2009)203 }

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	4
2.	Nécessité d'une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine .....	5
3.	Principaux éléments d'une approche communautaire de la prévention .....	6
3.1.	Créer les conditions permettant d'élaborer, à tous les niveaux de gouvernement, des politiques de prévention des catastrophes fondées sur la connaissance.....	6
3.1.1.	Créer un inventaire des informations sur les catastrophes .....	6
3.1.2.	Diffuser les meilleures pratiques.....	6
3.1.3.	Élaborer des lignes directrices sur la cartographie des dangers/risques .....	6
3.1.4.	Encourager les activités de recherche .....	7
3.2.	Établir des liens entre les acteurs et les politiques tout au long du cycle de gestion des catastrophes .....	7
3.2.1.	Étendre les retours d'expérience à la prévention des catastrophes.....	8
3.2.2.	Formation et sensibilisation à la prévention des catastrophes .....	8
3.2.3.	Améliorer la liaison entre les acteurs .....	8
3.2.4.	Renforcer les outils d'alerte rapide.....	9
3.3.	Améliorer l'efficacité des instruments existants en ce qui concerne la prévention des catastrophes .....	9
3.3.1.	Mieux cibler les financements communautaires .....	9
3.3.2.	Prendre en compte la prévention des catastrophes dans la législation communautaire actuelle .....	10
4.	Renforcer la coopération internationale dans le domaine de la prévention .....	10
5.	Conclusion et voie à suivre .....	11

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

## Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine

### 1. INTRODUCTION

Entre 1990 et 2007, l'Union européenne a connu un net accroissement du nombre et de la gravité des catastrophes tant naturelles que causées par l'homme, avec une augmentation particulièrement importante des premières. La perte de vies humaines, la destruction d'infrastructures économiques et sociales et la dégradation d'écosystèmes déjà fragiles devraient empirer à mesure que le changement climatique augmente la fréquence et l'intensité de phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les vagues de chaleur, les tempêtes et les fortes pluies<sup>1</sup>.

Les analyses réalisées par les Nations unies et d'autres organisations internationales ont mis en évidence une vulnérabilité croissante face aux catastrophes, due notamment à une utilisation des sols de plus en plus intensive, au développement industriel, à l'expansion urbaine et à la construction d'infrastructures<sup>2</sup>.

La Communauté a déjà élaboré un ensemble d'instruments pour faire face à différents aspects de la préparation, de la réaction et de la remise en état en cas de catastrophe. En outre, plusieurs initiatives sectorielles concernant les inondations<sup>3</sup>, les catastrophes technologiques<sup>4</sup> et les déversements d'hydrocarbures<sup>5</sup> abordent divers éléments de la prévention des catastrophes. Il n'existe toutefois aucune approche stratégique au niveau communautaire de la prévention des catastrophes.

La présente communication vise, en se basant sur les mesures existantes et en les reliant entre elles, à définir les mesures susceptibles de figurer dans une stratégie communautaire en matière de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. La prévention consiste (i) à empêcher la survenue de catastrophes dans la mesure du possible et, (ii) lorsqu'elles ne peuvent être évitées, à prendre des mesures pour en minimiser les conséquences.

La présente communication s'inscrit dans le prolongement de l'engagement pris par la Commission d'élaborer des propositions en matière de prévention des catastrophes<sup>6</sup> et répond

---

<sup>1</sup> Mentionnés dans la base de données du CRED (*Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*).

<sup>2</sup> ISDR (*International Strategy for Disaster Reduction*), Global Trends Report, 2007.

<sup>3</sup> Directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

<sup>4</sup> Directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (directive Seveso).

<sup>5</sup> Par exemple, le règlement 1726/2003 qui interdit aux pétroliers à simple coque d'accéder aux ports européens, et le règlement 2038/2006 concernant le financement pluriannuel de l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans le domaine de la lutte contre la pollution causée par les navires.

<sup>6</sup> COM(2008)130.

aux appels lancés par le Parlement européen<sup>7</sup> et le Conseil<sup>8</sup> concernant une action renforcée au niveau communautaire pour prévenir les catastrophes et atténuer leurs impacts. Elle contribue à la mise en œuvre du cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015<sup>9</sup> et fait partie d'un ensemble comportant une dimension externe et une dimension interne<sup>10</sup>. Elle ne concerne ni les situations d'urgence complexes liées à des conflits, ni les actes de terrorisme.

## **2. NECESSITE D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA PREVENTION DES CATASTROPHES NATURELLES OU D'ORIGINE HUMAINE**

La prévention des catastrophes doit être abordée au niveau européen pour diverses raisons. Il est bien évident que les catastrophes ne respectent pas les frontières nationales et qu'elles peuvent revêtir une dimension transnationale (comme ce fut le cas avec les inondations en 2002 et avec les incendies de forêts en 2007). Les catastrophes peuvent avoir un impact négatif sur les politiques communautaires existantes, telles que la politique agricole, et sur les infrastructures. Les incidences économiques des catastrophes<sup>11</sup> peuvent nuire à la croissance économique et à la compétitivité des régions de l'UE (et donc à l'UE dans son ensemble). Enfin, des financements communautaires sont souvent nécessaires pour faire face aux conséquences des catastrophes.

Les États membres disposent déjà, à des degrés divers, de politiques visant à prévenir les catastrophes. L'action au niveau communautaire devrait compléter les actions nationales et se concentrer sur les domaines dans lesquels une approche commune est plus efficace que des approches nationales séparées. En particulier, l'UE s'efforcera de réduire l'impact des catastrophes au sein de l'UE:

- en élaborant à tous les niveaux de gouvernement des politiques de prévention des catastrophes fondées sur la connaissance;
- en établissant des liens entre les acteurs et les politiques concernés tout au long du cycle de gestion des catastrophes;
- en améliorant l'efficacité des instruments d'action existants en matière de prévention des catastrophes.

Une approche communautaire de la prévention des catastrophes devrait se fonder explicitement sur les mesures déjà prises au niveau européen – qu'il s'agisse de législation dans le secteur ou de la possibilité d'utiliser des fonds communautaires pour les activités de prévention<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes. Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2007 sur l'impact régional des tremblements de terre.

<sup>8</sup> Conclusions du Conseil du 16 juin 2008.

<sup>9</sup> Adopté lors de la Conférence mondiale sur la réduction des catastrophes naturelles.

<sup>10</sup> Stratégie européenne visant à contribuer à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement [COM(2009) xx].

<sup>11</sup> L'impact économique des catastrophes en Europe a été estimé à 15 milliards EUR par an [ABI (2005) et Munich Re (2008)].

<sup>12</sup> Ces fonds incluent le Fonds européen agricole pour le développement rural, l'instrument financier pour la protection civile, LIFE+, le programme d'appui stratégique en matière de TIC et le programme-cadre

### **3. PRINCIPAUX ELEMENTS D'UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE DE LA PREVENTION**

#### **3.1. Créer les conditions permettant d'élaborer, à tous les niveaux de gouvernement, des politiques de prévention des catastrophes fondées sur la connaissance**

L'élaboration de politiques efficaces en matière de prévention des catastrophes passe par une meilleure connaissance des catastrophes.

##### *3.1.1. Créer un inventaire des informations sur les catastrophes*

À l'heure actuelle, les données disponibles sur les catastrophes sont limitées et souffrent d'un défaut de comparabilité: plusieurs critères sont utilisés, tels que le nombre de victimes, le montant des dégâts, le nombre d'événements survenus au cours d'une période donnée. Les données sur les incidences matérielles et économiques des catastrophes sont, au mieux, indicatives.

La Commission procédera à un inventaire exhaustif des sources d'information existantes sur les catastrophes. Cet exercice permettra de recenser les problèmes de comparabilité et les lacunes en matière d'informations, ainsi que d'étudier comment mieux partager les informations au sein de l'UE.

Les informations sur les incidences économiques des catastrophes sont particulièrement importantes puisqu'elles permettent aux décideurs d'évaluer correctement les coûts et les avantages des différentes mesures de prévention des catastrophes. La Commission constituera un groupe composé des parties prenantes et chargé d'étudier les informations existantes. Sur la base de cette évaluation, la Commission prendra les mesures nécessaires pour combler les déficits de connaissances constatés.

##### *3.1.2. Diffuser les meilleures pratiques*

La Commission lancera un inventaire des meilleures pratiques et facilitera l'échange d'informations entre les parties prenantes. Des études et des projets de coopération seront réalisés, faisant intervenir les États membres et d'autres partenaires.

L'expérience acquise avec la législation en vigueur en matière de prévention servira à évaluer si les approches appliquées à l'heure actuelle à des secteurs spécifiques pourraient être utilisées plus largement. Par exemple, la directive «inondations» prévoit l'établissement d'une cartographie des dangers/risques et des procédures de gestion des risques, alors que la directive Seveso comporte des dispositions relatives aux plans d'occupation des sols, aux rapports de sécurité et aux plans d'urgence. Ces techniques pourraient être utiles pour prévenir d'autres types de catastrophes.

##### *3.1.3. Élaborer des lignes directrices sur la cartographie des dangers/risques*

La cartographie des risques vise à déterminer les zones exposées à des risques particuliers. Elle fournit au public des informations essentielles et constitue un outil important pour les autorités responsables de la planification.

---

de recherche. En outre, 5,8 milliards EUR sont affectés directement aux mesures de «prévention des risques» au titre de la politique de cohésion 2007-2013.

Les États membres préparent actuellement un certain nombre d'initiatives ayant trait à la cartographie des dangers/risques. La diversité des méthodes utilisées réduit la comparabilité des données, d'où la difficulté de consolider les informations au niveau européen. En conséquence, il n'existe pas de tableau global des risques auxquels l'UE est confrontée. Une meilleure comparabilité des informations sur les dangers/risques dans l'UE serait utile aux responsables politiques et aux entreprises (par exemple, concepteurs d'infrastructures, secteur des assurances).

La Commission procédera à une étude des pratiques actuelles en matière de cartographie des dangers/risques dans les États membres. Sur cette base, des lignes directrices communautaires seront élaborées en la matière, en s'inspirant des initiatives européennes existantes<sup>13</sup>. Elles devraient mettre l'accent sur les catastrophes ayant des impacts transfrontaliers potentiels (par exemple, inondations ou rejets accidentels de substances chimiques et d'agents radioactifs), les événements exceptionnels (grosses tempêtes), les catastrophes de grande ampleur (tremblements de terre) et les catastrophes pour lesquelles le coût des mesures de remise en état semble disproportionné par rapport à celui des mesures préventives. De même, la possibilité de lancer une initiative spécifique dans le domaine des incendies de forêts sera étudiée.

#### *3.1.4. Encourager les activités de recherche*

Plusieurs thèmes du septième programme-cadre de recherche et de développement technologique (2007-2013)<sup>14</sup> sont consacrés aux risques naturels et d'origine humaine. Grâce à la mise en œuvre de ce programme, la Commission:

- améliorera la coordination des recherches financées par la Communauté dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les thèmes tout à fait prioritaires, tels que ceux découlant du changement climatique;
- investira dans la recherche sur la mise au point de systèmes d'alerte rapide et sur l'interopérabilité des systèmes d'information et de suivi;
- poursuivra les activités de recherche du Centre commun de recherche liées au cycle de gestion des catastrophes;
- veillera de manière systématique à ce que les acteurs de la prévention puissent accéder facilement aux résultats des recherches et constituera une base de données spécialisée à l'intention des experts.

### **3.2. Établir des liens entre les acteurs et les politiques tout au long du cycle de gestion des catastrophes**

Toute une série de politiques communautaires et nationales peuvent être gérées de manière à soutenir le cycle de gestion des catastrophes – prévention, préparation, réaction, remise en état. Il faut pour cela établir des liens entre les acteurs qui interviennent dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures susceptibles d'avoir des impacts importants sur la prévention des catastrophes. La Commission s'emploiera à favoriser les meilleures pratiques au sein de l'UE.

---

<sup>13</sup> Telle que l'initiative GMES (programme de surveillance globale de l'environnement et de la sécurité).

<sup>14</sup> Environnement, infrastructures, espace/Copernicus, sécurité, et technologies de l'information et des communications.

### *3.2.1. Étendre les retours d'expérience à la prévention des catastrophes*

La Commission a établi un programme de retours d'expérience sur les interventions menées dans le cadre du mécanisme communautaire de protection civile. En évaluant la réaction directe aux catastrophes, on détermine les améliorations potentielles. La Commission étendra le programme de retours d'expérience pour s'intéresser aux améliorations potentielles en matière de prévention des catastrophes.

### *3.2.2. Formation et sensibilisation à la prévention des catastrophes*

La Commission élabore actuellement des propositions en vue d'améliorer la formation à la gestion des catastrophes au niveau communautaire. Elle intégrera la prévention dans ces propositions et prévoira des cours spécifiques de prévention dans le programme communautaire de protection civile.

De même, la sensibilisation du grand public peut contribuer à la prévention des catastrophes – par exemple, les citoyens devraient savoir ce qu'il faut faire en cas de tremblement de terre. La Commission profitera des prochains appels à propositions dans le contexte de l'instrument financier pour la protection civile pour prévoir la possibilité de financer des projets de sensibilisation et d'éducation du public, comme par exemple le recensement des meilleures pratiques et la préparation de programmes scolaires.

### *3.2.3. Améliorer la liaison entre les acteurs*

Dans certains États membres, l'expérience montre l'utilité de mettre en place des mécanismes coordonnés pour gérer les crises, faisant intervenir diverses parties prenantes publiques et privées.

La Commission encourage les États membres à mettre en œuvre de telles initiatives. Celles-ci devraient porter (i) sur l'établissement de liens entre les acteurs qui interviennent dans la prévention des catastrophes, par exemple les spécialistes de l'aménagement du territoire doivent communiquer avec les agences responsables de la cartographie des dangers/risques, et (ii) sur l'établissement de liens entre les acteurs des différentes étapes de la gestion des catastrophes, par exemple les projets de remise en état des forêts devraient faciliter l'intervention des services d'urgence.

Un réseau européen composé de représentants des différents services nationaux concernés de tous les États membres pourrait constituer un forum utile aux fins de l'élaboration de recommandations sur les bonnes pratiques. La Commission a l'intention de créer un tel réseau regroupant les services responsables de l'aménagement du territoire, de la cartographie des dangers/risques, de la protection de l'environnement, ainsi que de la préparation et de la réaction aux situations d'urgence. La circulation de l'information au sein du réseau sera facilitée par un outil en ligne.

Le réseau servira à constituer des groupes de travail qui élaboreront des recommandations sur les mesures de coordination à prendre au niveau communautaire, national ou régional. Les principales priorités du réseau seront:

- le recensement des bonnes pratiques, grâce à l'établissement de liens entre les acteurs et les politiques concernés tout au long du cycle de gestion des catastrophes;

- l'établissement de liens entre les politiques et les acteurs concernés qui devraient intervenir dans la prévention des incendies de forêts et autres feux de végétation dans l'UE.

#### 3.2.4. Renforcer les outils d'alerte rapide

L'aptitude des citoyens et des décideurs à atténuer les conséquences des catastrophes dépend, dans une large mesure, de l'accès à des outils fiables de détection rapide. La Commission renforcera les liens entre les systèmes d'alerte rapide:

- en renforçant la coopération avec le réseau des services météorologiques européens pour intégrer les alertes d'inondations à court terme (y compris les inondations côtières) dans les systèmes d'alerte rapide;
- en réduisant les délais d'alerte des systèmes d'alerte rapide existants;
- en reliant les systèmes d'alerte existants pour les incendies de forêt (EFFIS) et les inondations (EFAS) au système mondial d'alerte et de coordination en cas de catastrophe (*Global Disaster Alert and Coordination System- GDACS*);
- en poursuivant la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée en vue d'améliorer l'accès des systèmes d'alerte rapide actuels aux informations en temps réel;
- en sensibilisant davantage les citoyens au numéro d'urgence européen, le 112, en partenariat avec les États membres.

### 3.3. Améliorer l'efficacité des instruments existants en ce qui concerne la prévention des catastrophes

Plusieurs instruments financiers et législatifs communautaires appuient l'action des États membres dans le domaine de la prévention. La Commission veillera à ce que les questions de prévention soient prises en considération de façon plus systématique et plus efficace dans les divers programmes et politiques (par exemple, les politiques communautaires en matière d'agriculture et de développement rural).

#### 3.3.1. Mieux cibler les financements communautaires

La prévention des catastrophes doit être considérée comme un investissement judicieux étant donné que les coûts des mesures préventives sont généralement largement inférieurs à ceux de la remise en état. Afin de renforcer l'efficacité des financements communautaires affectés à la prévention des catastrophes, la Commission, en coopération étroite avec les États membres:

- établira en 2009 un inventaire des instruments communautaires existants susceptibles d'être utilisés pour financer des activités de prévention de catastrophes. L'objectif est d'évaluer le degré d'utilisation de ces instruments, ainsi que d'identifier toute lacune dans leur couverture;
- produira un catalogue de mesures préventives que les États membres pourraient prendre en compte en vue d'un financement communautaire (par exemple, inclure des mesures intégrant la prévention dans les projets de boisement/reboisement).

Sur cette base, les États membres seront invités à évaluer la possibilité d'améliorer l'intégration de la prévention des catastrophes dans la programmation opérationnelle nationale des financements communautaires. Si des besoins en la matière sont recensés, la Commission appuiera l'amélioration des programmes opérationnels nationaux.

Les cycles d'examen des instruments de financement de l'UE et la définition des prochaines perspectives financières constitueront des occasions supplémentaires d'envisager à nouveau d'intégrer la prévention des risques dans le financement communautaire.

### *3.3.2. Prendre en compte la prévention des catastrophes dans la législation communautaire actuelle*

La prévention devrait être prise en considération au cours des révisions prévues d'un certain nombre de textes législatifs communautaires, à savoir:

- la directive 85/337/CEE du Conseil<sup>15</sup> concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (directive EIE), modifiée par les directives 97/11/CE<sup>16</sup> et 2003/35/CE<sup>17</sup>. Cette révision pourrait examiner si les effets directs et indirects sur la prévention des risques de catastrophes sont suffisamment pris en compte dans le cadre de l'évaluation des incidences de projets individuels sur l'environnement;
- la directive 1996/82/CE (directive Seveso) qui comporte des liens importants avec l'utilisation des sols et l'aménagement du territoire.

La Commission s'emploiera également à atténuer les incidences des tremblements de terre en encourageant les États membres à intégrer pleinement les codes de conception européens communs – les Euro codes – pour les ouvrages de construction et de génie civil (en particulier l'Euro code 8) dans leurs réglementations nationales en matière d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, les États membres sont invités à exploiter toutes les possibilités offertes par les directives «marchés publics»<sup>18</sup>.

## **4. RENFORCER LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DE LA PREVENTION**

La Commission insistera sur la prévention des catastrophes dans les prochaines initiatives de coopération avec des pays tiers, et notamment:

- avec les pays candidats et les pays candidats potentiels, dans le cadre de leur participation au mécanisme communautaire – ou de leur association avec ce mécanisme – et dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative de réduction des risques de catastrophes;

---

<sup>15</sup> JO L 175 du 5.7.1985.

<sup>16</sup> JO L 73 du 14.3.1997.

<sup>17</sup> JO L 156 du 25.6.2003.

<sup>18</sup> Les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE (JO L 134 du 30.4.2004) disposent que les spécifications techniques doivent être formulées conformément à des règles techniques nationales obligatoires compatibles avec la législation communautaire applicable, ou par référence aux normes nationales transposant les normes européennes.

- au sein de la politique européenne de voisinage (PEV)<sup>19</sup>, en renforçant le chapitre des accords existants consacré à la prévention des catastrophes;
- par l'intermédiaire du programme de prévention, de préparation et de réaction aux catastrophes naturelles et d'origine humaine (PPRD)<sup>20</sup> dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen;
- avec les partenaires orientaux de la PEV, en ce qui concerne la prévention des catastrophes naturelles et d'origine humaine.

La Commission assurera la coordination avec la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ONU/SIPC) et entretiendra des liens étroits avec la stratégie européenne pour la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement.

## **5. CONCLUSION ET VOIE A SUIVRE**

La présente communication expose une approche européenne globale de la prévention des catastrophes. Elle identifie des domaines d'action et indique des mesures spécifiques destinées à améliorer la prévention des catastrophes à court terme. La mise en œuvre de ces mesures tiendra compte des actions déjà prises par la Communauté, créant ainsi les conditions nécessaires pour regrouper toutes ces mesures dans un cadre communautaire cohérent et efficace.

Le Parlement européen, le Conseil, le Comité économique et social européen et le Comité des régions sont invités à fournir à la Commission d'autres contributions en vue de consolider une stratégie communautaire en matière de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

La Commission procédera à d'autres consultations, elle assurera le contact avec les parties prenantes des secteurs public et privé pour promouvoir cette approche et, le cas échéant, proposera de l'approfondir.

---

<sup>19</sup> COM(2004) 373.

<sup>20</sup> Processus de Barcelone: conférence ministérielle «Union pour la Méditerranée» – déclaration finale, Marseille, 4 novembre 2008.