

Rapport sur
Le rôle potentiel des villes et des régions dans la protection civile
méditerranéenne

Le présent rapport a été élaboré par André VIOLA (FR/PSE), membre du conseil départemental de l'Aude. Il a été modifié après discussion lors de la neuvième réunion du comité du développement territorial durable de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) et adopté par consensus à la 14^e session plénière de l'ARLEM, qui s'est tenue le 24 octobre 2023, à Alghero, en Italie.

Introduction

La région méditerranéenne est confrontée à une intensification des menaces liées au changement climatique, lequel engendre des catastrophes naturelles plus fréquentes: inondations, sécheresses et pénuries d'eau. Ces dernières années, des incendies de grande ampleur ont causé des dommages considérables, notamment en Algérie, en Grèce, en Italie et en Turquie.

En 2023, de puissants tremblements de terre ont frappé des millions de personnes en Turquie et en Syrie, y compris une importante population de réfugiés. En septembre dernier, le Maroc a également vécu un tremblement de terre d'une magnitude de 6,8 qui a tragiquement coûté la vie à plus de 2 000 personnes.

Dans la mesure où ces crises dépassent les frontières, il est urgent d'améliorer la coopération en matière de protection civile entre les villes et les régions méditerranéennes. L'objectif est de mettre en place un mécanisme régional de protection civile durable dans la région euro-méditerranéenne qui non seulement améliore la préparation et la réaction aux futures catastrophes, mais permet aussi de tisser des liens plus étroits en rapprochant l'Europe des territoires et des populations de la région.

Contexte et objectif

La déclaration de Barcelone est à l'origine des actions de la région euro-méditerranéenne en matière de protection civile. Après un premier programme de coopération en matière de protection civile (1998-2008), trois projets consécutifs de prévention, de préparation et de réaction aux catastrophes naturelles et d'origine humaine (PPRD Sud) ont été mis en œuvre (entre 2009 et 2021), chacun doté d'un budget de 5 millions d'euros¹. Ces projets avaient pour objectif d'accroître la coopération entre les pays et de renforcer les agences nationales de protection civile dans leur mission au moyen d'outils, de formations et de campagnes de sensibilisation. Les collectivités locales et régionales de l'ARLEM présentent des différences notables dans leurs approches en matière de protection civile, la disparité de leurs ressources en conduit en effet certaines à privilégier la préparation et d'autres la gestion des crises.

En 2023, trois initiatives euro-méditerranéennes en matière de protection civile ont vu le jour, offrant à l'ARLEM l'occasion de jouer un rôle central:

1. PPRD-Med: le programme «Prévention, préparation et réponse aux désastres naturels et d'origine humaine» dans les pays du voisinage méridional de l'UE²

Ce nouveau projet, associant le Centre international pour la science et la technologie, une organisation internationale et intergouvernementale, et l'Agence spatiale européenne, exploite des technologies avancées (observation satellitaire et intelligence artificielle) dans le but d'améliorer la préparation aux catastrophes dans les pays partenaires.

¹ Rapports PPRD I, II et III.

² Le projet PPRD-Med est mis en œuvre par le Centre international pour la science et la technologie (<https://istc.int>) avec le soutien de l'Agence spatiale européenne (<https://www.esa.int>), et il est financé par la Commission européenne (DG ECHO).

2. L'étude multinationale sur les principaux risques et capacités de réaction aux risques³
Cette initiative procède à une analyse complète des risques majeurs et de la capacité de réaction, éclairant ainsi les actions futures et la stratégie du mécanisme de protection civile de l'UE.
3. OSA: Assistance technique externe sur site dans les pays bénéficiaires de l'IAP III et les pays du voisinage méridional⁴
L'OSA améliore la mise en œuvre des programmes et renforce l'impact régional dans les pays bénéficiaires en offrant une assistance aux autorités nationales.

Dans ce contexte, l'ARLEM s'est engagée à utiliser son vaste réseau de collectivités locales et régionales méditerranéennes pour soutenir et renforcer ces nouveaux programmes de protection civile. Tirant parti de son expérience, l'ARLEM entend jouer un rôle central dans l'amélioration de la gestion des risques de catastrophes dans la région méditerranéenne.

Exploiter les capacités des collectivités locales et régionales

1. *Les collectivités locales et régionales sont à la pointe de la résilience face aux catastrophes: enseignements tirés de la France, de l'Algérie, du Liban et de l'Espagne*

En **France**, les collectivités locales et régionales s'engagent activement dans la protection civile, en particulier dans la gestion des risques et des catastrophes. Le département français de l'Aude se distingue par les actions spécifiques qu'il mène en matière de réduction des risques, notamment en ce qui concerne les inondations et les incendies de forêt. Des initiatives telles que celle du *Syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières*⁵ étudient les risques d'inondation et mènent une action de sensibilisation au risque auprès des organismes publics. Le succès de l'Aude réside dans des plans clairs, des opérations collaboratives et un travail d'équipe fondé sur la confiance, qui offrent des enseignements précieux pour maintenir une conscience au risque malgré la rotation du personnel et exploiter les expériences passées en matière de catastrophe. L'Aude sert de modèle pour la collaboration interdisciplinaire, en mettant l'accent sur la coopération interservices, l'instauration de la confiance, la clarté des missions, l'affectation des ressources, la gestion des risques et la continuité des expertises. Le département de l'Aude a également joué un rôle pionnier dans la première plateforme de gestion des crises collaborative en France⁶.

En **Algérie**, les collectivités locales et régionales, en particulier les villes, jouent un rôle crucial dans la protection civile, couvrant toutes les phases des catastrophes (gestion des risques, des catastrophes et du rétablissement). Elles excellent dans toutes ces phases pour ce qui est de la réponse, l'alerte et la coordination en cas de catastrophe, et elles collaborent efficacement avec des entités et organisations locales telles que le Croissant-Rouge algérien. Toutefois, leur rôle diminue au cours de la phase de rétablissement qui porte essentiellement sur le soutien socio-économique et la sensibilisation des

³ Étude multinationale — <https://www.pprmed.eu/multicountrystudy>.

⁴ OSA — <https://www.pprmed.eu/osa>.

⁵ SMMAR — <https://www.smmar.org/>.

⁶ Un système permettant simultanément de remonter les informations et de coordonner les réponses de toutes les parties prenantes.

citoyens aux risques⁷.

Au **Liban**, les collectivités locales et régionales jouent un rôle important en ce qui concerne les risques sismiques et les incendies de forêt dans la région:

- *Beyrouth*: la capitale libanaise est située dans une zone sismique active, ce qui en fait une région à haut risque de tremblements de terre. Les collectivités locales, en collaboration avec les agences nationales (par exemple, le Centre national de géophysique – CNG) et les agences internationales, ont mis en œuvre des plans de préparation aux séismes, dispensé des formations à la population⁸ et mené des exercices d'évacuation⁹.
- *Le mont Liban*: cette région est sujette aux feux de forêt, particulièrement en été. Les collectivités locales et régionales travaillent en étroite collaboration avec le Conseil national pour la recherche scientifique au Liban (CNRS-L) sur la prévention des feux de forêt, la surveillance des zones forestières¹⁰ et la coordination avec les pompiers¹¹.

En **Espagne**, les collectivités locales et régionales participent aux efforts de préparation, de réaction et de rétablissement en cas de catastrophe, par exemple dans les régions suivantes:

- a) en *Andalousie*: les collectivités locales œuvrent à la prévention des incendies par le débroussaillage dans les zones vulnérables, et elles se coordonnent avec les équipes régionales de pompiers¹²;
- b) à *Valence*: ville sujette aux inondations côtières et aux tempêtes, les pouvoirs publics locaux ont investi dans l'amélioration des infrastructures (brise-mers, systèmes de drainage). Elles prennent également part à des initiatives de proximité en matière de préparation aux catastrophes, y compris des exercices d'évacuation et des programmes d'éducation.

Ces exemples illustrent la manière dont les collectivités locales et régionales s'engagent activement dans la protection civile pour améliorer la sécurité et la résilience de leurs communautés.

2. *Les actions de collaboration en matière de lutte aérienne contre les incendies régionaux et d'association des collectivités locales et régionales à la gestion des catastrophes*

Par ailleurs, **Chypre** et la **Jordanie** collaborent à la mise en place d'une station aérienne régionale de lutte contre les incendies. Ce partenariat stratégique témoigne de leur engagement à lutter efficacement contre les feux de forêt et à gérer les situations d'urgence dans la région¹³.

⁷ Étude intitulée *Cities and regions' potential role in Mediterranean civil protection* (Le rôle potentiel des villes et des régions dans la protection civile méditerranéenne), Ergin, Boutaud de la Combe, Cpiarisse et Kovalchuk, 2023, p. 11.

⁸ L'application mobile *LebQuake* — une application pour téléphones portables qui a été développée dans le but d'informer les citoyens de l'activité sismique au Liban.

⁹ <https://icibeyrouth.com/liban/189573>.

¹⁰ <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/563d0603043640448882203a40d6d818>.

¹¹ <https://www.lorientlejour.com/article/1311871/risque-accru-de-feux-de-foret-ce-week-end.html>.

¹² <https://www.euronews.com/next/2023/07/20/these-electronic-noses-can-sniff-out-wildfires-and-alert-fire-authorities-using-ai>.

¹³ <https://www.stockwatch.com.cy/en/article/genika/cooperation-between-cyprus-jordan-be-strengthened>.

Cette démarche peut s'articuler avec l'expérimentation NEMAUSUS (Network of European Multihazard capacities hub of Scientifics Understanding and Sharing), portée par la communauté d'agglomération de Nîmes, dans une coopération qui associe la **France**, la **Croatie**, l'**Allemagne**, l'**Espagne**, l'**Italie**, la **Grèce**, la **Suède** et **Chypre**¹⁴. Ce projet de hub permet de regrouper dans un lieu unique les fonctions de sécurité civile, de recherche et d'entreprises aéronautiques, pour une réactivité renforcée¹⁵. Nîmes Métropole joue désormais un rôle crucial dans la lutte contre les feux de forêts, depuis cette base d'où les Canadairs, Dash et hélicoptères décollent pour lutter contre les incendies en France, mais également en renfort dans le reste de l'Europe quand cela est nécessaire et particulièrement pour la Méditerranée.

Le succès de cette initiative dépend largement de la participation des collectivités locales et régionales, qui apportent une aide précieuse pour faciliter l'assistance logistique et assurer une coordination fluide avec les actions locales d'intervention d'urgence. En outre, les collectivités locales et régionales ont un rôle essentiel à jouer dans la mobilisation des populations ainsi que dans la promotion de la sensibilisation à la prévention des incendies de forêt et aux mesures de sécurité.

3. *Le soutien à la mise en œuvre des projets*

Les collectivités locales et régionales ont un rôle à jouer pour soutenir les trois initiatives euro-méditerranéennes en matière de protection civile:

- a) **PPRD Med**: les collectivités locales et régionales peuvent apporter leur contribution en fournissant des données et des informations locales, en facilitant la participation des populations aux programmes de sensibilisation aux risques et en offrant un soutien logistique au déploiement de technologies de pointe.
- b) **Étude multinationale**: les collectivités locales et régionales peuvent apporter leur aide en partageant des données et de l'expertise régionales, en participant à des exercices d'évaluation des risques, en aidant à recenser les lacunes en matière de gestion des risques spécifiques à leurs domaines et en élaborant des stratégies de réponses localisées.
- c) **OSA**: les collectivités locales et régionales peuvent offrir de précieuses connaissances locales et servir d'intermédiaires entre le programme et les pays bénéficiaires. Les collectivités locales et régionales peuvent aider à recenser les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités et les parties prenantes nationales, en permettant une assistance technique plus ciblée et plus efficace.

De manière globale, les collectivités locales et régionales peuvent servir de partenaires principaux dans la mise en œuvre de ces initiatives, en remédiant au décalage qui peut apparaître entre les actions régionales ou nationales et les objectifs euro-méditerranéens plus larges de renforcement de la résilience et de la coopération en matière de gestion des catastrophes.

¹⁴ <https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/projects/nemausus>.

¹⁵ <https://www.lesechos.fr/pme-regions/occitanie/nimes-doit-accueillir-un-hub-europeen-de-la-securite-civile-1852007>.

Renforcer la réponse aux catastrophes et la résilience à tous les niveaux de gouvernance

Deux principes fondamentaux sous-tendent les raisons pour lesquelles les collectivités locales et régionales doivent être associées aux mécanismes de protection civile¹⁶:

1. La *subsidiarité* signifie que les décisions doivent être prises au niveau de gouvernance le plus près possible du terrain. Elle régit les relations verticales, le niveau supérieur opérant en soutien du niveau inférieur sans le supplanter. Cette approche est particulièrement adaptée à la protection civile, étant donné que les collectivités locales et régionales sont les plus proches du point d'impact et des populations touchées.
2. La *responsabilité partagée* suppose que toutes les parties prenantes agissent pour gérer les risques et répondre aux situations d'urgence dans le cadre de leurs propres activités et processus d'approbation, et qu'elles coopèrent avec leurs pairs, le cas échéant.

En gardant ces deux principes à l'esprit, des recommandations spécifiques sont formulées pour les trois niveaux de gouvernance suivants:

Le niveau euro-méditerranéen | La région euro-méditerranéenne a besoin d'un mécanisme de réduction des risques de catastrophe inspiré du cadre des Nations unies, et de classifications des collectivités locales et régionales côtières semblables aux modèles utilisés dans le système de protection civile de l'UE, afin de favoriser efficacement la collaboration.

Il y a lieu d'aligner ces classifications sur les solutions et outils régionaux pour mettre en place une approche coordonnée dans le contexte euro-méditerranéen.

Le niveau national | La pandémie de COVID-19 a montré que dans des situations d'urgence graves qui touchent toute une région en raison de leur ampleur et de leur portée, il convient d'apporter une réponse collective, coordonnée et urgente pour éviter une approche fragmentée qui en limiterait l'efficacité. Tous les mécanismes de protection civile doivent être activés à plusieurs niveaux, afin que les ressources appropriées puissent être mobilisées pour faire face à la situation.

Les demandes urgentes visant à mobiliser des moyens à une échelle suffisante et à les déployer sur les trois côtes de la Méditerranée nécessitent une coordination rapprochée aux niveaux international, national et local.

Les niveaux local et régional | Les collectivités locales et régionales renforcent leur résilience au moyen d'une approche globale de réduction des risques de catastrophe, comprenant une cartographie des risques, des ajustements de l'affectation des sols, des campagnes de sensibilisation et des exercices de simulation de catastrophe. En intégrant les informations des collectivités locales et régionales, cette approche de gouvernance améliorée est également susceptible d'étendre la couverture des accidents technologiques induits par des catastrophes naturelles (appelés les risques «Natech») en alimentant l'outil d'évaluation rapide des risques Natech: RAPID-N du CCR¹⁷.

¹⁶ Étude intitulée *Cities and regions' potential role in Mediterranean civil protection* (Le rôle potentiel des villes et des régions dans la protection civile méditerranéenne), Ergin, Boutaud de la Combe, Cpiarisse et Kovalchuk, 2023, p. 3.

¹⁷ Le logiciel RAPID-N du CCR (Centre commun de recherche): un outil d'évaluation rapide des risques Natech — <https://rapidn.jrc.ec.europa.eu>.

Les collectivités locales et régionales renforcent leurs capacités de gestion des catastrophes grâce à des systèmes d’alerte précoce, à des plans de réaction locaux et à l’amélioration des équipements.

Propositions

Nous, collectivités locales et régionales des trois rives de la Méditerranée, nous engageons à redoubler d’efforts face à l’intensification des effets néfastes du changement climatique. À cette fin, nous souhaitons reconnaître à l’ARLEM le rôle central qu’elle peut jouer en tant que plateforme de dialogue et de coopération interrégionale entre les collectivités locales et régionales des pays participants.

Les collectivités locales et régionales méditerranéennes œuvrent à la lutte contre les effets du changement climatique par l’intermédiaire de l’ARLEM, en insistant sur l’intégration de la réduction des risques dans les politiques de l’Union européenne et de l’Union pour la Méditerranée (UpM).

L’ARLEM recommande que l’Union européenne accorde la priorité à l’investissement dans la prospective pour préparer les sociétés aux défis futurs, en associant les collectivités locales et régionales tout au long du processus politique en matière de protection civile et en s’alignant sur la subsidiarité active et la gouvernance à plusieurs niveaux¹⁸.

Nous suggérons aussi de renforcer le rôle des volontaires et de la population au moyen de nouveaux projets comparables à «ProVoice: promouvoir le rôle des volontaires et de la population dans la protection civile»¹⁹.

Enfin, l’ARLEM encourage la participation active des femmes à la protection civile, elle reconnaît en effet que les femmes apportent de la diversité sur le terrain, ce qui peut permettre de nouvelles perspectives et des approches innovantes²⁰.

En conclusion, le présent rapport jette les **bases d’une coopération renforcée en matière de protection civile** en Méditerranée. Il met l’accent sur la *subsidiarité* et la *responsabilité partagée*, et formule des recommandations **aux différents niveaux de gouvernance**. Il promeut une approche régionale coordonnée, en tirant parti des capacités locales et régionales pour renforcer la résilience au niveau des territoires, dans le but de renforcer la protection civile et d’accroître la résilience et la prospérité de la population méditerranéenne.

¹⁸ Le Comité européen des Régions (CdR), 155^e session plénière, les 24 et 25 mai 2023 — Fiche d’information sur l’avis: [Préparation aux crises et gestion des crises: renforcer la résilience de l’Union, de ses régions et de ses villes](#).

¹⁹ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/funding-evaluations/financing-civil-protection/prevention-and-preparedness-projects-civil-protection/overview-past-track-i-and-track-ii-projects/promoting-role-volunteers-and-population-civil-protection-provoice_en.

²⁰ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/stories/female-and-front-line-women-civil-protection_en.