## L'EUROPE ET LES NOUVEAUX DÉFIS DE PROTECTION CIVILE : URGENCE ET DÉPASSEMENT

## Patrick LAGADEC & Laurent ALFONSO

Patrick Lagadec, Directeur de recherche honoraire à l'École polytechnique, analyste et intervenant sur les crises hors-cadre.

Capitaine Laurent Alfonso, Chargé de Mission Affaires Européennes, Sous-direction des affaires internationales, des ressources et de la stratégie, Mission des relations européennes et internationales de la Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises.

Publié sur LinkedIn, le 31 août 2021 :

https://www.linkedin.com/pulse/leurope-et-les-nouveaux-d%25C3%25A9fis-de-protection-civile-urgence-lagadec/?trackingId=uZduHxa0Ty6I88gifwPtvQ%3D%3D



"Personne n'aurait pu imaginer...": c'est le leitmotiv longtemps scandé après nos grandes épreuves de protection civile. L'été qui s'achève aura été marqué par une succession de désastres hors échelle, entre inondations transnationales, dômes de chaleur et méga-feux, sur fond de menace pandémique toujours hors contrôle, d'attaques informatiques continuelles, et sous l'avertissement cinglant du GIEC annonçant des rendez-vous existentiels, non pour la fin du siècle mais sans délais.

On pourrait multiplier les listes de situations à prévoir, marquées par une complexité et une simultanéité inédites – d'un Katrina-Ida sur l'Europe (touchant à la fois Paris, Londres, Bruxelles, Anvers...) à un black-out électrique de longue durée, couplée à maints autres scénarii

hors échelle, de gravité, d'espace, de durée... venant frapper des sociétés et des citoyens déjà commotionnés par des méga-chocs qui s'additionnent entre tempête Alex, Covid 19 et désastres des feux méditerranéens.

Il est plus pertinent de dégager les caractéristiques fondamentales des défis qui vont désormais s'inscrire à l'agenda :

- Des méga-chocs, sortant des échelles de gravité et de cinétique 1 convenues.
- La concomitance de multiples méga-désastres à l'échelle intercontinentale sur le bassin méditerranéen et aux confins asiatiques en Europe orientale.
- La puissance d'ébranlement systémique de chacun de ces chocs.
- La vulnérabilité de clés essentielles à notre vie socio-économique actuelle : électricité, information, eau et alimentation, etc., toute défaillance de longue durée de ces ressources vitales déclenchant des paralysies de haute gravité (Une réforme de la Directive de Résilience des Entités Critiques² datant de 2008 a étendu de 4 à 10 domaines les secteurs « sensibles »).
- Le bouleversement climatique, accélérateur et catalyseur de mouvements de population du Sud vers le nord; avec la sécheresse qui s'installe durablement, plongeant les sociétés vers des tensions exacerbées, y compris en matière alimentaire.<sup>3</sup>
- Sans oublier : la fragilité de nos socles sociétaux, marqués désormais par la défiance, la dissociation, la fuite dans la non-vérité comme protection psychique ultime, aisément manipulable par des groupes de l'ombre.

Pour faire face, nous avons bien sûr des forces et des savoir-faire bien établis, comme on l'a vu récemment quand il s'est agi de traiter les grands incendies méditerranéens, même si l'interopérabilité reste un point faible. Il y a les forces d'urgence locales, régionales, nationales. Il y a des forces en appui, comme en France les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile<sup>4</sup> et le réseau des 250 000 sapeurs-pompiers ; ou les moyens aériens nationaux dont on a vu cet été le caractère indispensable en Italie, Grèce et Algérie. Il y a aussi des capacités européennes dites rescEU<sup>5</sup> qui peuvent être mobilisées pour apporter des renforts terrestres dans les luttes engagées en matière de séisme (Haïti, Août 2021) et dans une prospective pessimiste dans les domaines du NRBC, transport et logistique, hébergement d'urgence, évacuation sanitaire ou continuité énergétique.

Cet ensemble a connu ces dernières années des évolutions importantes, qui permettent une réactivité, une puissance d'action, une coordination, tout à fait remarquables. À l'échelon d'un pays comme la France, par exemple : avec la mise en œuvre de pactes capacitaires<sup>6</sup> assurant une mutualisation à l'échelle des zones. À l'échelon européen, il faut noter les avancées qui ont été faites : ainsi l'adoption, le 26 Mai 2021, d'un nouveau règlement du Mécanisme de Protection Civile de l'Union<sup>7</sup>, avec un cadre financier pluriannuel qui a quintuplé, et un programme renforcé de prévention et préparation aux catastrophes.

Mais le tableau de nos risques et vulnérabilités exige bien davantage :

- Vu les échelles à considérer, il va nous falloir consolider sérieusement les capacités de résilience de chaque pays, notamment en moyens aériens quand on songe aux feux de forêts et d'espaces naturels ; et davantage : mettre sur pied des forces d'action rapide, dans un format à définir, pour disposer d'une force de frappe supra nationale européennes, capable de répondre sur un mode flash aux sinistres à attendre.

- Vu la complexité des situations qui nous attendent, il va nous falloir des instances de coordination de grande réactivité et efficacité, capables de tenir des théâtres d'opérations de très grande échelle, et à haut potentiel de déstabilisation quand les réseaux vitaux sont touchés. Dans son rapport (2006) « Pour une force européenne de protection civile : EuropeAid »<sup>8</sup>, Michel Barnier préconisait déjà, parmi ses 12 recommandations, la création d'un Conseil de Sécurité civile.
- Vu la profondeur des chocs, il va falloir penser des anticipations et des répliques impliquant un nombre de plus en plus élevé d'acteurs, des entreprises, des ONG, des élus, aux citoyens. Réseaux vitaux<sup>9</sup> et secteur de l'assurance vont devoir repenser leurs fondamentaux.<sup>10</sup>
- *Vu les difficultés d'un pilotage stratégique en situation d'inconnu*, comme cela va devenir de plus en plus fréquent, il va nous falloir des instances de décision à l'échelon des chefs des Exécutifs européens. L'ERCC <sup>11</sup> (Emergency Response Coordination Centre) doit pouvoir muter vers un centre décisionnel européen dans un mandat opérationnel défini.
- Vu le niveau de complexité et d'inconnu à affronter, il va nous falloir des préparations communes à inventer largement pour être en mesure de penser et de traiter ces défis qui nous attendent.
- Enfin, vu, une nouvelle fois, l'échelle débordante des situations, il va nous falloir penser des grammaires pour des interventions dépassant le seul cadre européen. En ce sens le dernier, et 6<sup>ème</sup> rapport du GIEC <sup>12</sup> nous rappelle la dimension planétaire des interactions et effets papillon qui nous affecteront collectivement.

Une exigence centrale marque toutes ces pistes : l'urgence. Les travaux sur le chaos climatique nous ont trop habitués, au moins jusque récemment, à alerter sur ce qui se passerait "à la fin du siècle". Il est crucial de comprendre que les premiers grands chocs sont pour tout de suite. Bien sûr, il faut se préoccuper urgemment de la fin du siècle ; bien évidemment, il faut se soucier de la fin du mois. Mais il s'agit d'être en mesure d'intégrer les défis et surprises de la fin de la semaine.

La défausse convenue : "Personne n'aurait pu imaginer..." ne pourra plus servir de saufconduit. Pour ne pas tomber dans les deux pièges actuels — la nausée, devant l'accumulation des défis ; le délire, ultime protection psychique à un trop grand nombre — il est d'une importance cruciale de nous mettre en posture de combat.

Hardiesse, détermination, célérité, sont désormais des exigences de survie.<sup>13</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Henry Fountain, "Ida Strengthened Quickly Into a Monster. Here's How", The New York Times, 30 August 2021, <a href="https://www.nytimes.com/2021/08/29/climate/hurricane-ida-category.html?campaign\_id=190&emc=edit\_ufn\_20210830&instance\_id=39194&nl=updates-from-the-newsroom&regi\_id=78728635&segment\_id=67631&te=1&user\_id=c2cc381ad4e423d37f569953cbea8b89</a> C'est le même défi de cinétique "hallucinante" qui a été noté sur le feu de Gonfaron dans le Var: <a href="https://twitter.com/DLain83/status/1427541489211617310">https://twitter.com/DLain83/status/1427541489211617310</a>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Directive européenne Résilience des Entités Critiques <a href="https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-proposes-new-directive-enhance-resilience-critical-entities-providing-essential\_en\_">https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-proposes-new-directive-enhance-resilience-critical-entities-providing-essential\_en\_</a>

- <sup>3</sup> Hendrik J. Bruins, "Risk to food security: Contingency planning for agri-mega-crises", in Ira Hesloot, Arjen Boin, Brian Jacobs and Louise Comfort (ed.), Mega-Crises—Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of Cataclysmic Events, Charles C.Thomas Publisher, Springfield, 2012, p. 342-355. En France, voir notamment les travaux de Stéphane Linou sur le thème "Résilience alimentaire et sécurité nationale", https://www.thebookedition.com/fr/resilience-alimentaire-et-securite-nationale-p-367243.html
- <sup>4</sup> Les Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile <a href="https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Les-unites-militaires-de-la-securite-civile">https://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile/Nos-missions/La-protection-des-personnes-des-biens-et-de-l-environnement/Les-unites-militaires-de-la-securite-civile</a>
- <sup>5</sup> European Civil Protection Mechanism rescEU https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/resceu\_en
- <sup>6</sup> Pacte capacitaire <u>Instruction NOR : INTE2016548C du 28 septembre, publiée le 1er octobre.</u> https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45057?tab\_selection=circ&searchField=ALL&query=\*&searchTyp\_e=ALL&typePagination=DEFAULT&sortValue=PUBLI\_DATE\_DESC&pageSize=10&page=1&tab\_selection=circ#circ
- <sup>7</sup> Règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 modifiant la décision no 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0836">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0836</a>
- <sup>8</sup> For a European civil protection force: europe aid, Report by Michel Barnier (2006) https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004 2009/documents/dv/031006barnier /031006barnier en.pdf
- <sup>9</sup> Xavier Guilhou (XAG), Patrick Lagadec (Ecole Polytechnique), Erwan Lagadec (Harvard University): "Les crises hors cadres et les grands réseaux vitaux Katrina. Faits marquants, pistes de réflexion". Mission de retour d'expérience, La Nouvelle Orléans (Louisiana), Gulfport (Mississippi), 19-25 février 2006; Washington, DC, 13-15 mars 2006, EDF, Direction des Risques Groupe, avril 2006. Note © EDF, mise en ligne avec l'aimable autorisation de la Direction des Risques Groupe d'Electricité de France. <a href="http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/EDF">http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/EDF</a> Katrina Rex Faits marquants.pdf
- <sup>10</sup> Comme le notait déjà Münich Ré dans un document rédigé pour son centenaire en 1980 : « La prévoyance, les mesures préventives contre les dommages ne sont que trop souvent rattrapées et dépassées par des périls encore plus considérables [...]. L'institution des assurances résulte de la raison humaine. Dans une large mesure, elle permet la réparation matérielle des conséquences des défaillances humaines. Mais elle trouverait logiquement ses limites dès l'instant où l'humanité ne disposerait plus de la capacité de régler les problèmes de son existence raisonnablement ».
- <sup>11</sup> For a European civil protection force: europe aid, Report by Michel Barnier (2006) https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004 2009/documents/dv/031006barnier /031006barnier en.pdf
- 12 6ème rapport du GIEC (Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du Climat) https://www.ipcc.ch/languages-2/francais/
- <sup>13</sup> Patrick Lagadec: "Barriers in the minds, Fiasco on the ground", Second Civil Protection Forum, European Civil Protection, *Brussels*, 22-23 November 2007, <a href="http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Civil.pdf">http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Civil.pdf</a>