



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



CITOYENS ET INSTITUTIONS À L'ÉPREUVE D'UNE ATTEINTE MAJEURE À LA DÉFENSE ET À LA SÉCURITÉ NATIONALE À LA SUITE D'ÉVÉNEMENTS CLIMATIQUES D'AMPLEUR

COMITÉ # 1 | SOUS-GROUPE 2

Marie-Valérie **ALBERT**, magistrat
Laurence **BINDNER**, JOS Project
Gwendoline **BLANDIN-ROGER**, Thales
Franck **BOUDET**, colonel de l'armée de Terre
Erwan **COTARD**, Engie
David **DESJARDINS**, colonel de l'armée de l'Air
Bastien **LACHAUD**, député de la Seine-Saint-Denis
Vincent **MENUET**, inspecteur des finances

Expert référent : Nicolas **REGAUD**
Cadre de comité : Bénédicte **ROUSSEAU**

LES ANALYSES ET OPINIONS CONTENUES DANS CE RAPPORT N'ENGAGENT QUE LA
RESPONSABILITÉ DE LEURS AUTEURS.

TABLE DES MATIÈRES

UN SCÉNARIO DE RUPTURE	3
LES CONSÉQUENCES SÉCURITAIRES D'UNE CRISE CLIMATIQUE .	6
Conséquences sur la défense et les forces armées	7
Conséquences sur la sécurité intérieure	8
Conséquences sur la sécurité civile.....	9
Conséquences sur la sécurité énergétique	9
Conséquences économiques.....	10
Conséquences sur la justice	11
Conséquences sur la santé	11
DES RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION DE CRISE PLUS EFFICACE ET UNE IMPLICATION DES CITOYENS RENFORCÉE	12
La gestion de crise par l'échelon national.....	12
La gestion de crise au niveau local.....	13
Des citoyens impliqués dans la gestion de la crise.....	13
ANNEXE 1	19
Liste des recommandations.	19
ANNEXE 2	20
Liste des personnalités rencontrées et des entretiens réalisés par le comité 1.	20

Dans le cadre des travaux menés par la 72^e session "Politique de défense" de l'IHEDN sur le thème des changements climatiques et leurs impacts sécuritaires, le comité 1 s'est particulièrement attaché aux conséquences sur le territoire national. Les travaux se placent sous l'angle de la sécurité et de la défense au sens large, dans l'esprit de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, et concernent l'intégralité du territoire national, la métropole et les outre-mer. Sans viser l'exhaustivité, et ce d'autant plus que la crise sanitaire liée à la Covid-19 les a brutalement interrompus, ils permettent de dégager des pistes de réflexions en direction des institutions et des citoyens.

Deux axes ont été retenus : l'adaptation des citoyens et institutions nationales face aux changements climatiques (sous-comité 1-1) et leur réaction en cas de crise majeure à travers un exercice de prospective courte (sous-comité 1-2).

Le sous-comité 1-2 a ainsi imaginé les institutions et citoyens français à l'épreuve d'une atteinte majeure à la défense et à la sécurité nationale à la suite d'événements climatiques d'ampleur. En se référant aux différentes interventions dont a bénéficié la session au cours de l'année, un scénario réaliste a été élaboré afin de simuler une telle situation. Il a servi de guide à un jeu de rôle impliquant l'ensemble des membres du sous-comité. Cet exercice a permis de caractériser les conséquences d'une crise brutale sur la cohésion et la résilience de la société française et de dégager de grands principes susceptibles d'alimenter la réflexion en matière d'anticipation ou de prévention de ce type d'événements. Au cours de l'exercice, les événements successifs ont permis d'identifier des insuffisances et des faiblesses dans la gestion de crise et de caractériser les réactions de la population ainsi que son niveau d'implication.

Les travaux ont commencé bien avant le début de la crise sanitaire liée à la Covid-19. Néanmoins, la gestion de cette crise a eu un impact sur les réflexions finales et les recommandations, notamment en ce qui concerne les citoyens, les circuits décisionnels et la mise en œuvre des directives en temps de crise aiguë.

UN SCÉNARIO DE RUPTURE

Le scénario élaboré met en jeu un cumul d'événements déjà survenus isolément dans le passé. Il se déroule comme suit : la France métropolitaine subit une vague de chaleur sans précédent. Depuis le 30 juillet 2026, les températures sur l'ensemble du territoire oscillent entre 39 °C et 44 °C dans la journée et restent supérieures à 26 °C la nuit. Cet épisode caniculaire fait suite à un premier semestre au cours duquel le déficit pluviométrique est chiffré à 45 % par rapport aux années précédentes. Il occasionne un stress hydrique qui touche la quasi-totalité des cours d'eau et retenues, et donc directement les exploitations agricoles. Les rendements des cultures sont au plus bas et les élevages entament les réserves de fourrages. La Confédération paysanne et la FNSEA demandent la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle et le déblocage d'une aide financière exceptionnelle.

Les services d'urgence des hôpitaux sont fortement sollicités. Le personnel, réduit en cette période estivale, est proche de la saturation. La situation est similaire dans les EHPAD. La population urbaine tente de se rafraîchir par tous les moyens : les cinémas et les piscines municipales sont pris d'assaut et des dégradations de bouches à incendie sont observées dans les villes.

En outre, depuis le début de l'été, des incendies de forêt de grande ampleur frappent le sud-est du pays, des foyers de moindre ampleur s'allument régulièrement dans le reste du pays (y compris dans des régions traditionnellement épargnées comme la Bretagne). Les effectifs de la Sécurité civile et des SDIS sont donc fortement mobilisés dans l'ensemble du pays pour lutter contre les incendies et porter secours aux publics fragiles.

Les Antilles et la Guyane ont enregistré de fortes précipitations depuis juin. Les cours d'eau sont à un niveau historiquement haut.

Le lundi 11 août 2026, vers 12 h, une alarme retentit à la centrale nucléaire de Tricastin. Les réacteurs 2 et 3 ne peuvent plus être refroidis. Ils sont mis à l'arrêt et une attention accrue est portée sur les deux autres réacteurs encore en service. Par ailleurs, à Paris, les services de secours interviennent pour porter assistance à de nombreuses personnes en situation de malaise (par exemple dans les files d'attente devant les cinémas). Des cas similaires sont rapportés à Marseille, Lyon et Bordeaux. Enfin, sous l'effet du mistral, les incendies de forêt se sont intensifiés dans le sud-est avec un foyer particulièrement virulent à proximité d'Aix-en-Provence.

Le mardi 12 août, à 8 h, le directeur de cabinet du Premier ministre préside une réunion interministérielle de crise. Sont présents des représentants des ministères de l'Intérieur, des Armées, des Solidarités et de la Santé, de la Justice et de la Transition écologique et solidaire.

La situation est tendue et sous contrôle. Son évaluation détaillée conduit à renforcer le "plan canicule" initié une semaine auparavant. Des messages sont envoyés à la population par le réseau de téléphonie mobile (SMS) afin d'inciter à la vigilance et à la solidarité et de rediriger les patients vers les médecins traitants et les dispensaires. L'opération Héphaïstos du ministère des Armées est renforcée. Il est par ailleurs demandé aux armées d'étudier le transport de fourrage afin de rééquilibrer la répartition sur le territoire au regard des besoins. Un état des lieux du parc de production électrique national est demandé sous 24 heures. Il doit inclure le plan de délestage de l'Île-de-France ainsi que les capacités mobilisables d'autres pays européens. Les forces de sécurité intérieure doivent remonter leurs effectifs en cette période de congés.

Le mercredi 13 août, les conditions de température obligent à mettre à l'arrêt les centrales nucléaires de Dampierre, Nogent et Belleville, principaux pourvoyeurs d'électricité de l'Île-de-France. Les opérateurs de téléphonie mobile observent des perturbations sur leur réseau depuis quelques jours. Ils ont identifié, sur certains relais, des défaillances consécutives à la panne de composants électroniques. Des feux de forêt sont déclarés dans les Landes, qui ont déjà détruit 8 000 hectares. Dans un quartier de Créteil, un adolescent est grièvement blessé alors qu'il tentait d'ouvrir la vanne d'une bouche à incendie. Son pronostic vital est engagé. Les réseaux sociaux se font le relais de cet événement et accusent les autorités de ne rien faire pour les jeunes dans les banlieues. Enfin, une tempête se forme dans l'océan Atlantique. Elle se situe à l'est du Venezuela.

La réunion de crise interministérielle quotidienne met en exergue la forte pression de la population qui subit des perturbations électriques sur tout le territoire, suite notamment à des incidents sur le réseau de distribution (boîtes de jonction en particulier). De même, l'augmentation du nombre de décès à Paris est une source d'inquiétude grandissante dans l'opinion publique. Les réseaux sociaux relayent des scènes de panique aux abords d'hôpitaux saturés. Des tensions politiques sont palpables. Des partis d'opposition demandent de convoquer le Parlement en session extraordinaire. De nombreuses images des zones résidentielles détruites près d'Aix-en-Provence et de gens qui fuient sont diffusées en boucle sur les chaînes d'information. Certains élus demandent l'intervention de l'armée afin d'évacuer la population concernée. La gestion des autorités préfectorales est critiquée. Des heurts avec les forces de l'ordre ont lieu (banlieues et autres secteurs). Enfin, le président de la République suit la situation depuis Brégançon, ce qui suscite de vives critiques. Dans ce contexte, il est décidé, en matière de consommation électrique, de préciser, pour chaque ministère, les secteurs prioritaires et les besoins associés. La situation sécuritaire à Créteil fait l'objet d'un suivi particulier avec notamment le rappel de tout le personnel des forces de sécurité intérieure en congé. Les armées devront conduire l'opération "Fourrage" dans les prochaines 48 heures. Le président de la République décide de regagner Paris au plus vite. Enfin un plan de communication est élaboré.

Le jeudi 14 août, des affrontements avec les forces de l'ordre ont eu lieu toute la nuit dans plusieurs quartiers de Créteil. Des difficultés d'accès aux réseaux sociaux alimentent diverses théories du complot, notamment la rumeur de perturbations orchestrées par les autorités. Les agriculteurs menacent de conduire des actions ciblées s'ils n'obtiennent pas l'état de catastrophe naturelle

et les aides associées dans les 24 heures. Le feu dans la région aixoise persiste. Le sud de l'agglomération doit être évacué (15 000 personnes). La baisse de fourniture électrique conjuguée à la forte demande a entraîné un *black-out* pendant 5 heures en Île-de-France. Enfin, la tempête tropicale se caractérise par une zone dépressionnaire. Elle occasionne de fortes précipitations accompagnées de vents entre 80 et 120 km/h. Elle se déplace vers le Sud et atteindra à ce rythme les côtes guyanaises dans 18 à 24 heures. Elle représente un risque de submersion marine du littoral. Des inondations de grande ampleur sont à prévoir notamment à Cayenne et à Kourou où un lancement de fusée est prévu le 26 août.

Les acteurs interministériels notent la dégradation sécuritaire et la saturation des forces de sécurité intérieure à plusieurs endroits (Créteil, mutineries dans plusieurs prisons, scènes de pillage observées à Paris pendant le *black-out*). Des renforts sont nécessaires en Guyane. Les armées sont également fortement sollicitées avec l'opération "Fourrage" en cours, l'évacuation de la région d'Aix-en-Provence, le renfort probable en Guyane et l'acheminement des groupes électrogènes sur tout le territoire. Dans ce cadre, le recours aux forces armées est étudié avec d'éventuelles conséquences sur les opérations en cours (Sentinelle, Opex).

Concernant l'opinion publique, le contrôle de la situation semble échapper au gouvernement. La question de l'état d'urgence est posée. L'opposition menace de déposer une motion de censure qui pourrait renverser le gouvernement. Les médias diffusent des images qui heurtent les citoyens (pillages, personnel hospitalier agressé, morgue de fortune à Rungis saturée). Le mouvement des "gilets orange" est créé sur les réseaux sociaux.

La synthèse du Premier ministre conduit à acter la saturation des moyens de l'État dans de nombreux ministères. Il décide de ne pas avoir recours à l'état d'urgence, mais demande le passage à un régime d'exception. Ceci permet de réquisitionner les personnes ainsi que les biens publics et privés. En parallèle, les membres de la garde nationale et les citoyens ayant effectué le service national universel sont mobilisés. Une cellule de crise interministérielle permanente est activée. La décision est prise d'acheminer des renforts des armées, du ministère de l'Intérieur et de la santé en Guyane en faisant appareiller le porte-hélicoptères amphibie Dixmude. Enfin, une demande de soutien dans le domaine de la sécurité civile est formulée auprès des États-Unis et du Brésil.

Le président de la République s'adresse à la Nation et appelle à l'unité nationale.

Le vendredi 15 août, à 3h15 (le 14 août à 23h15 locales), le système d'alerte et d'information des populations (Saip) a retenti, en Guyane, pour annoncer une submersion du littoral guyanais. Des personnes blessées, isolées et portées disparues sont signalées. De même, des destructions ainsi que des détériorations d'habitations, d'exploitations agricoles et d'ouvrages routiers sont rapportées. La paralysie des services publics est à déplorer. En France métropolitaine, les feux de forêt attisés par des vents forts sont observés dans le sud de la France, en Corse et dans les Landes. Les départements 93, 94 et 78 ont connu leur troisième nuit de violences. Enfin, en ce jour de début du week-end du 15 août, les axes routiers sont extrêmement chargés et des agriculteurs mécontents bloquent de nombreux péages autoroutiers avec leurs machines agricoles.

Au cours de la réunion de crise interministérielle quotidienne, un état des lieux de la situation en Guyane est dressé, où l'on déplore une quinzaine de noyades et de nombreux disparus. La situation sanitaire est très préoccupante. Sur le plan sécuritaire, des bandes armées circulent dans les rues de Cayenne. Des opérations de sécurisation, associant forces de sécurité intérieure et forces armées, sont en cours. En métropole, un attentat a eu lieu contre deux militaires de l'opération Sentinelle, commis par un individu qui a prêté allégeance à l'État islamique. L'EI revendique l'attentat et appelle à profiter du chaos. Il est décidé de maintenir Sentinelle à un niveau élevé.

La question de l'emploi de l'armée pour lever les barrages routiers se pose. Toutefois, les négociations avec les agriculteurs aboutissent ; le déblocage est progressif et lent.

Au niveau politique, certains responsables demandent d'accorder une plus grande autonomie aux collectivités locales pour ainsi élargir les règles d'engagement des polices municipales ou mettre en place des forces citoyennes d'autodéfense. Une motion de censure sera déposée le 18 août. L'unité et la solidarité dans la majorité présidentielle se fissurent.

Le Premier ministre décrète l'état d'urgence en Guyane et dans les départements 78, 93 et 94. Il déclare l'état de catastrophe naturelle en Guyane et dans les départements frappés par les feux de forêt ou la sécheresse. Cela permet de mettre en place les mécanismes de soutien prévus dans les contrats d'assurance. En revanche, de nombreux particuliers et entreprises ne sont pas assurés en Guyane.

Il est décidé de lancer un plan "Orsec 15 août" pour porter assistance aux naufragés de la route. Enfin, un large plan de communication est mis en place.

LES CONSÉQUENCES SÉCURITAIRES D'UNE CRISE CLIMATIQUE

Le scénario de rupture développé dans la première partie confronte, en France métropolitaine et ultra- marine, la société civile et l'État à des événements climatiques d'envergure, mais réalistes, dont le cumul amplifie et accélère les effets, et déclenche de nouveaux facteurs d'une crise qui devient systémique.

Cette partie de la note répertorie leurs conséquences sur la défense et les forces armées, la sécurité intérieure, la sécurité civile, la sécurité économique, la sécurité énergétique, la justice et la santé. Elle a pour objectif de mettre en lumière les fragilités et les manques, constatés dans le processus d'alerte, d'information et de prise de décision ainsi que dans la mobilisation et l'emploi des moyens.

Elle ne vise pas l'exhaustivité, mais attire l'attention sur les éléments susceptibles de porter une atteinte majeure à la défense et à la sécurité nationale. Elle liste les enseignements les plus structurants en matière de réponse citoyenne ou publique, les plus immédiats en termes d'effets et les plus déstabilisants en termes de continuité de la vie de la Nation et de fonctionnement de l'État.

En préambule, notons que la mise en alerte des moyens d'intervention ainsi que la transmission de l'information aux citoyens pourraient pâtir d'un effet retard pour les raisons suivantes :

- ✓ Ralentissement du processus décisionnel politique dû à la désorganisation temporaire de la chaîne de décision et à des dysfonctionnements dans le dispositif de remontée, de traitement et d'exploitation des informations ; ex. : vacance de suppléance, délai de montée en puissance des cellules de crises ministérielles et interministérielles, définition d'une architecture de gestion de crise adaptée à l'ampleur et à la nature globale de la crise, difficulté de fusion et d'interprétation des informations ;
- ✓ Mauvaise appréciation de l'ampleur de la crise liée à une insuffisante prise de conscience de la réelle envergure des événements et à une sous-évaluation de leurs effets et de leur vitesse de propagation ;
- ✓ Lenteur dans la diffusion des orientations et des directives due au cumul des événements, à leur dispersion sur le territoire national (métropole et outre-mer), à la dimension d'emblée interministérielle de la crise.

Conséquences sur la défense et les forces armées

La mobilisation et l'acheminement de forces militaires (active et réserve) pourraient ne répondre qu'incorrectement à l'urgence et/ou aux besoins réels, et l'emploi des moyens pourrait être empêché pour les raisons suivantes.

- ✓ Lenteur dans la montée en puissance et le regroupement des forces d'active et de réserve en raison de la période estivale, de l'exposition des militaires (active et réserve) et de leurs familles aux conséquences de la crise, de l'arrêt ou du ralentissement de celles des fonctions opérationnelles qui sont opérées en régie, mais avec tout ou partie de personnel non militaire (non soumis à l'obligation de disponibilité, droit de retrait) ; de la dépendance à des entreprises qui engagent la disponibilité des forces (en ressources et en prestations).
- ✓ Indisponibilité de moyens supplémentaires de secours et d'assistance déjà engagés sur la gestion d'urgences nationales. Cela pourrait déboucher sur la saturation des capacités militaires dépêchées par à-coups et sans vision d'ensemble dans la durée pour progressivement renforcer les forces de sécurité civile (assistance aux populations, évacuations), sécuriser des sites et activités sensibles (approvisionnement énergétique, alimentaire, sanitaire, etc.), renforcer les forces de sécurité intérieure (FSI), remplacer les FSI sur certaines de leurs missions. 30 000 militaires d'active sont engagés en posture opérationnelle sur le territoire national, en opérations extérieures et en forces de présence et de souveraineté. Ceci implique qu'un nombre équivalent est sur le départ (relève des 30 000 engagés) et qu'un nombre équivalent se régénère après avoir été relevé de leur posture opérationnelle. Une autre partie des militaires arme une force de réaction autonome aux crises (échelon national d'urgence classe 5 000 hommes en alerte). Augmenter significativement le niveau d'engagement militaire d'active au-delà exige d'assumer des renoncements sur la capacité des armées à répondre aux engagements internationaux de la France (partenariat, échanges), à se régénérer (recruter, incorporer, instruire, entretenir les équipements), à s'entraîner. Les forces de réserves (RO 2 classe 40 000) constitueraient la meilleure force d'appoint "de masse" envisageable.
- ✓ Entrave (fortuite/aléas ou hostile) à la mobilité qui retarde ou empêche la libre circulation des moyens d'intervention depuis leur zone d'implantation jusqu'à leur zone d'intervention. Depuis 2008, les armées ont fermé 50 régiments, 17 bases aériennes, 2 bases aéronavales et 70 organismes des services interarmées. Ces fermetures se sont traduites par une vaste manœuvre de transfert de sites et de diminution du nombre d'implantations militaires sur le territoire, avec pour effets de créer des zones géographiques orphelines de moyens militaires de proximité, d'accroître les élongations et donc les délais d'intervention dans ces déserts militaires, de rendre la mise à disposition de moyens militaires dans ces zones plus vulnérables aux entraves fortuites ou hostiles.
- ✓ Défaillance des systèmes d'information et des moyens de commandement dépendant des infrastructures de téléphonie mobile civile.

Une partie des moyens de commandement et des systèmes d'information courants utilisent des infrastructures civiles (relais, serveurs, datacenter). Leur fragilisation (défaut d'approvisionnement des composants de rechange, défaut d'alimentation en électricité) entraînerait des perturbations dans la chaîne de commandement. Cela nuirait au pilotage et à la coordination des moyens déployés.

Conséquences sur la sécurité intérieure

L'étendue géographique de la crise et la diversité dans la nature des événements sécuritaires pourraient mettre sous forte tension/dépasser la capacité des FSI à intervenir sur l'ensemble du spectre des troubles.

- ✓ Durcissement des manifestations et fusion progressive des mouvements d'opposition et de contestation (paysans, écologistes, "gilets orange", mouvances radicales) pour dénoncer l'immobilisme de l'État.
- ✓ Accentuation des tendances observées ces dernières années de radicalisation des modes d'action, disparition des acteurs traditionnels et des services d'ordre internes, présence de groupes ultras qui cherchent l'affrontement et les troubles à l'ordre public (peu importe la cause à embrasser), installation de zones à défendre, le tout dans un contexte de médiatisation accrue.
- ✓ Embrasement des banlieues qui se traduit par la multiplication des actes de destruction de biens publics et privés et d'actes de rébellion aussi bien contre les forces de l'ordre que les services de secours, accentuant le sentiment d'insécurité et d'inégalités chez les habitants de ces quartiers.
- ✓ Augmentation généralisée des troubles à l'ordre public en zone police et gendarmerie qui sur-sollicite des forces déjà sous-tension depuis plusieurs années, entraînant localement et temporairement des phénomènes de rupture capacitaire.
Depuis de nombreuses années, les FSI (PN, GN, PAF, polices municipales) sont soumises à une forte pression (attaques terroristes, manifestations de plus en plus violentes sur la voie publique, flux migratoires, stocks d'heures supplémentaires + 19 % entre 2015 et 2019). Cette pression s'exerce sur fond de conditions matérielles d'exercice du métier dégradées (locaux, équipements), d'une organisation perfectible et de liens de confiance avec la hiérarchie à consolider. Ce contexte fait peser sur les FSI une pression professionnelle, judiciaire et psychologique de nature à fragiliser la solidité de l'ensemble.
- ✓ Exacerbation du sentiment d'insécurité en particulier dans les grandes agglomérations, la population appelant à un surcroît d'actions concrètes et visibles de la part des pouvoirs publics et accentuant la pression (attente) sur les forces de police, déjà sous tension, forte activité sur les réseaux sociaux relayés par les médias pour dénoncer l'immobilisme de l'État et des FSI ;
- ✓ En 2019, la part des individus qui déclarent éprouver de l'insécurité dans leur quartier ou village diffère selon la taille de l'unité urbaine de résidence. 21 % dans les unités urbaines de 20 000 à 99 999 habitants, 26 % dans celles de 100 000 habitants et plus, et 29 % dans l'agglomération parisienne. Au contraire, cette part est plus faible dans les unités urbaines de moins de 20 000 habitants et les communes rurales (respectivement 16 % et 13 %).
- ✓ Mise en cause du comportement des FSI accusées de violences policières sur les réseaux sociaux et dans les médias, imposant des réactions de l'État qui accentue la défiance des FSI.

Conséquences sur la sécurité civile

La nature des événements naturels (feux de forêt, incendies, inondations, tempêtes), leur simultanéité et leur dispersion géographique sur le territoire métropolitain et ultra-marin pourraient mettre sous forte tension/dépasser la capacité des moyens de secours et d'assistance à intervenir sur l'ensemble du spectre et pendant toute la durée de la crise.

Difficulté dans la coordination de la réponse aux différents événements par les moyens de la sécurité civile entre moyens nationaux (actionnés par la DGSCGC) et moyens locaux (actionnés par les préfets/départements).

La différence de prérogative entre les niveaux locaux et l'échelon central ne garantit pas une gestion fluide de l'emploi des moyens. L'absence de pouvoir de l'échelon central sur les moyens départementaux empêche une gestion haute et donc optimisée de l'emploi de moyens départementaux en cas de cumul de phénomènes sur différents départements, empêchant la bascule de moyens. En outre, les effectifs en charge de la gestion de crise et de la coordination des moyens dans les préfetures/administrations territoriales ont subi les réductions imposées par les politiques de réduction des dépenses publiques (RGPP, MAP), nuisant à la mise en œuvre des plans locaux d'intervention et à la recherche de synergie avec les départements voisins.

Lenteur dans la montée en puissance des services départementaux d'incendie et de secours et des associations de sécurité civile (croix rouge, SNSM, Ordre de Malte...).

Les SDIS sont essentiellement armés par des volontaires (200 000), ainsi que les associations de sécurité civile. La période estivale et l'exposition aux conséquences de la crise de ces volontaires-bénévoles et de leurs familles pourraient ralentir la montée en puissance de ces organismes et limiter d'autant leur capacité à répondre en masse dans les premières heures de la crise.

Priorisation dans le prépositionnement et le dimensionnement des moyens de secours et d'assistance nationaux, en quantité limitée.

En 2020, un certain nombre de capacités montrent déjà leur insuffisance (quantité, obsolescence), comme la flotte d'aéronefs de lutte contre les incendies de forêts. Ces moyens sont aujourd'hui dimensionnés seulement pour répondre aux besoins liés aux feux de forêt dans le Sud. Une généralisation du risque et son extension géographique révéleraient donc une insuffisance des moyens. Le nombre d'UISCC⁽¹⁾ imposerait de prioriser les zones d'intervention, délaissant de fait certaines parties de la population.

Conséquences sur la sécurité énergétique

La fragilité de certains composants des réseaux, la vulnérabilité de certaines lignes face aux incendies ou encore le manque d'eau pour le refroidissement des centrales feraient partie des conséquences d'une crise climatique aiguë en France métropolitaine. Dans les territoires d'outre-mer, les systèmes sont encore plus vulnérables face aux catastrophes naturelles.

Toute atteinte à l'approvisionnement en électricité a un impact majeur sur le bon fonctionnement de la société, l'électricité n'étant par définition pas stockable. Cette dépendance devrait plutôt s'accroître d'ici 2026 avec la décarbonation de l'économie très axée sur l'électricité qui augmente ses usages, y compris dans les transports en plus du développement de la climatisation et de la digitalisation.

⁽¹⁾ Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile.

Dans ce contexte la simulation met en avant l'importance de :

- ✓ la disponibilité de groupes électrogènes de secours ;
- ✓ la sensibilisation des particuliers aux bons gestes dans le domaine énergétique en cas de catastrophe (équivalent des "gestes barrières" pour augmenter leur résilience ou contribuer à la maîtrise des consommations) ;
- ✓ des efforts d'explication sur les choix de délestages (un hôpital vs un quartier populaire par exemple) et une communication adaptée à tous les publics en cas de coupures (utilisation de nouveaux canaux de communication) ;
- ✓ le durcissement des systèmes énergétiques et digitaux face à un risque climatique non prévu lors de leur conception.
- ✓ une étude précise de la dépendance grandissante de la société vis-à-vis de l'électricité dans tous les domaines d'activité.

Conséquences économiques

Le scénario joué a permis de cristalliser l'impact économique direct qu'une telle crise produirait sur certains secteurs tels que l'agriculture, le transport et l'économie du tourisme. Elle impacterait également la consommation des foyers et l'activité industrielle, en conséquence des réductions de production énergétique. L'effet sur le PIB de la France aurait été toutefois encore plus important pour une crise hors période estivale.

Les conséquences sur l'agriculture seraient majeures. La sécheresse touche particulièrement les exploitants agricoles dont la production représente environ 80 milliards d'euros (3-4 % du PIB français). Les grandes cultures (maïs, blé, tournesol...) et les grandes exploitations bovines sont particulièrement touchées par les sécheresses et interdictions administratives d'irriguer. Aujourd'hui, seuls 30 % des exploitants disposent d'un contrat d'assurance qui couvre les dommages causés par la sécheresse. Ces phénomènes étant récurrents ces dernières années, les gouvernements mettent en place des dispositifs spécifiques, comme l'activation du dispositif de calamité agricole, l'autorisation exceptionnelle d'exploiter des jachères ou encore le développement des retenues de l'eau pour l'irrigation.

L'engagement de la responsabilité et la réactivité des assurances sont des maillons essentiels à un rebond rapide de l'économie. L'état de catastrophe naturelle aide les victimes à se faire indemniser rapidement. Toutefois, si une clause précise n'a pas été prévue, certains dommages ne sont pas pris en compte, notamment ceux liés au pillage, ou encore à des pertes de végétaux, arbres et plantations. Les populations restent souvent peu conscientes de cela. Les montants chiffrés et les sommes engagées lors d'événements climatiques majeurs sont significatifs : par exemple, l'ouragan Irma de 2017 a causé des dommages évalués à 1,2 milliard d'euros pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy seuls ; les dommages liés à l'ouragan Lothar de 1999 sont chiffrés à 5,9 milliards d'euros. La Fédération française de l'assurance estime que la sécheresse a un impact financier pour les compagnies d'assurance de l'ordre de 700 à 900 millions d'euros depuis quatre ans.

Le poids des dommages causés par les aléas naturels pourrait pratiquement doubler ces 25 prochaines années, par rapport aux 25 dernières années. Si les phénomènes naturels deviennent plus fréquents, voire certains, le risque existe que les assureurs refusent de garantir les biens. Là encore, en se heurtant à l'incompréhension de la population, et parfois des collectivités locales et de l'État.

Conséquences sur la justice

En lien avec la mise sous tension forte des FSI, les impacts sur le secteur de la justice pourraient amener à des situations de rupture forte, impliquant des décisions d'urgence.

- ✓ Difficulté de sécurisation et de maintien en condition de fonctionnement des centres pénitentiaires situés outre-mer ; hypothèse très sérieuse d'évacuation en urgence avec impossibilité d'assurer une relocalisation dans des bâtiments sécurisés. Risque de mutinerie et de violences graves à l'encontre du personnel pénitentiaire.
- ✓ Les centres pénitentiaires ultra-marins sont très majoritairement implantés dans des zones submersibles, comme c'est effectivement le cas, s'agissant de notre scénario, du centre de Remire-Montjoly situé dans la périphérie de Cayenne. Qui plus est, la vétusté de ces bâtiments, associée au climat chaud et humide à cette période de l'année, rend particulièrement difficiles les conditions de détention et facilite donc les actes de résistance ou violences vis-à-vis du personnel pénitentiaire. Contrairement à ce qui a pu se passer à la suite d'inondations pour l'évacuation de la centrale d'Arles, aucune solution de repli en termes de relocalisation dans un autre établissement pénitentiaire n'existe outre-mer.
- ✓ Mise sous tension des services de police judiciaire et des tribunaux, augmentation exponentielle des placements en garde à vue et déferrements en comparution immédiate, nécessité d'augmenter les capacités d'investigation des services enquêteurs et de poursuites et jugement des tribunaux, alors que la période estivale implique un sous-effectif. La propagation des émeutes urbaines en région parisienne et la circulation de bandes armées à Cayenne amènent la multiplication d'actes de violence graves contre les FSI et les services de secours, ainsi que des actions de pillage et d'agression de la population. Ces événements graves risquent de ne pouvoir être pris en charge dans le cadre d'une réponse judiciaire forte et rapide, faute de disposer d'effectifs de police judiciaire suffisants pour mener les investigations nécessaires, et de magistrats et greffiers au parquet et au siège à même d'orienter les poursuites pénales et de juger. Le sentiment d'impunité viendra alimenter la continuation, et probablement l'aggravation, de ces actes.

Conséquences sur la santé

L'accumulation des phénomènes climatiques de rupture pourrait amener une saturation très rapide du système de santé sur divers plans, accentuée par l'écho médiatique.

- ✓ Saturation des urgences hospitalières en raison de l'afflux de consultations de faible gravité liées à la canicule
- ✓ L'expérience tirée de la canicule de l'été 2003 a permis une acculturation de la population aux gestes réflexes permettant de limiter les effets de la très forte chaleur sur une durée prolongée. En revanche, un manque d'éducation perdure pour éviter tous les recours infondés aux services d'urgences. De la même façon, le constat doit être posé d'une sous-utilisation des réseaux des médecins de ville, et d'une insuffisance du maillage des maisons de santé pluridisciplinaires, dispensaires, et autres centres de santé qui permettraient de prendre le relais des urgences hospitalières.
- ✓ Absence d'anticipation des difficultés résultant de phénomènes périphériques, tels que le blocage des routes par les agriculteurs, qui va entraîner un blocage complet des capacités d'interventions médicalisées par voie routière. Le blocage des routes va entraîner dans notre scénario l'impossibilité absolue pour les services de secours d'intervenir auprès des automobilistes en détresse bloqués dans leurs

véhicules sous une chaleur caniculaire. Les décès vont ainsi s'accumuler, résultat d'une gestion désastreuse des crises périphériques. Une vision plus large, et une anticipation des conséquences des phénomènes périphériques, avec une réponse adaptée suffisamment tôt, auraient permis d'éviter ces conséquences.

- ✓ Mise sous tension du personnel médical sur une période prolongée, avec appauvrissement des ressources, et donc des capacités de prise en charge, sur des crises de longue durée. Outre des infrastructures de qualité et en quantité suffisante, le personnel soignant constitue la ressource la plus précieuse des établissements de santé. Une sursollicitation d'un nombre réduit de soignants en raison de la période estivale, sur une durée longue, amènera inévitablement un épuisement de la ressource, si la crise n'est pas anticipée, et les temps de repos et régénération intégrés dans les prévisions d'anticipation de la crise. De manière similaire, si tout le territoire est touché de la même façon, aucune solidarité régionale ne pourra se mettre en place, et délester les zones les plus touchées.

DES RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION DE CRISE PLUS EFFICACE ET UNE IMPLICATION DES CITOYENS RENFORCÉE

La gestion de crise par l'échelon national

Recommandation 1

Renforcer la culture de la gestion de crise dans tous les ministères et renforcer la pluridisciplinarité dans la construction de la décision publique

Le scénario utilisé a mis en lumière le fait que tout retard dans la prise de décision et tout manque d'anticipation des événements à venir pouvait avoir un effet désastreux d'aggravation de la crise, tout particulièrement quand elle est multifactorielle comme ici. En amont, il semble utile d'amorcer des approches sur la culture du risque. Il paraît opportun de décloisonner les réflexions, de partager les connaissances, de considérer comme une force la multiplicité des approches, de comprendre le fonctionnement et les contraintes des différents acteurs et d'intégrer les enjeux environnementaux également par le biais des savoirs locaux empiriques.

Recommandation 2

Réviser la répartition des responsabilités entre les autorités centrales et les autorités locales et organiser des exercices de gestion de crise à l'échelle des régions

Le scénario joué a montré la grande complexité de la gestion d'événements qui s'enchaînent et s'imbriquent. Une plus grande implication des autorités locales semble de nature à décharger l'échelon central tout en valorisant la connaissance fine du terrain. Dans ce cadre, la tenue d'exercices de gestion de crise à l'échelle des régions permettra de mettre en évidence leurs besoins particuliers en termes de résilience (énergie, communication, transport, etc.) ainsi que leurs capacités à mobiliser la population et notamment les membres du Service national universel pour contribuer activement à la gestion de crise. Ces simulations devront également insister sur la coordination entre les niveaux régionaux et locaux, en s'assurant qu'un lien opérationnel existe.

Recommandation 3

Développer une stratégie de communication en amont des crises

Il est nécessaire de préparer les citoyens à l'éventualité d'une crise brutale. Pour cela, une campagne de communication en amont sur les risques permet de sensibiliser la population à ce type de scénario, plausible, voire de susciter un certain niveau de préoccupation, contrôlé, indispensable à la mise en place d'une vigilance par rapport à un risque avéré. La menace ne doit apparaître ni lointaine ni improbable, afin que les réponses potentielles puissent évoluer du stade "important" à "urgent".

La gestion de crise au niveau local

Recommandation 4

Revoir la chaîne de décision pour offrir la souplesse et la réactivité nécessaires à ce type de crise.

Le caractère dispersé de ce scénario qui met en jeu plusieurs foyers de crise de manière simultanée en métropole et sur des territoires ultramarins complexifie sa gestion au niveau central.

Il conviendra de mener une réflexion sur :

- ✓ l'allègement de la chaîne de décision, en amont, afin que le délai de la réponse fournie au niveau local soit le plus court possible et qu'une forme de décentralisation ponctuelle puisse être mise en place, notamment la bascule d'un certain nombre de prérogatives prédéfinies de la DGSCGC vers les préfets.
- ✓ la mise en place, en amont, d'un allègement des procédures administratives et de la dimension bureaucratique afin d'utiliser, dans un tel contexte de crise, les ressources volontaires au niveau local de manière optimale (préattribution de rôles par exemple).
- ✓ la mobilisation du secteur privé local dans un tel contexte (tissu industriel, réservoir humain entre autres).

Des citoyens impliqués dans la gestion de la crise

Recommandation 5

Dans un strict cadre législatif et réglementaire proportionné aux enjeux de la crise et réversible à tout moment, doter l'État d'outils technologiques adaptés permettant d'analyser de manière réactive les réseaux sociaux afin de rendre plus effective la communication gouvernementale dédiée à la gestion de crise (information des citoyens) et d'enrayer des dynamiques caractérisées de désinformation fortement perturbatrices, notamment dans le cas d'une stratégie de déstabilisation menée par des acteurs étrangers.

Un scénario de rupture, qui se caractérise par la concomitance d'événements perturbateurs ainsi qu'une intensité de crise particulière, se traduit nécessairement par des impacts directs sur les citoyens, qu'ils soient directement victimes de la crise, observateurs passifs, car non directement concernés ou participants directs ou indirects dans la résolution de la crise voire son aggravation.

La prise en compte du "facteur citoyen" ou de l'opinion publique telle qu'elle s'exprime par des médias traditionnels ou de manière croissante par des réseaux sociaux est essentielle dans la formule de gestion et de résolution d'une crise de haute intensité.

Dans le scénario étudié, l'envoi en direct de SMS à l'ensemble de la population concernée dès le 12 août participe d'une prise de conscience concrète de la particularité de la situation de crise et des conséquences qui s'y rattachent. Ce type de communication directe permet de toucher de manière large et quasi certaine la population ciblée, et d'ancrer rapidement et directement le message porté par les autorités en charge de la gestion de crise. C'est d'ailleurs le mode de communication retenu dans le cadre de la crise Covid-19 avec un message relayé par l'ensemble des opérateurs de télécommunications seulement trois heures après le discours du président de la République le 16 mars. La dimension potentiellement intrusive d'un tel mode de diffusion est largement contrebalancée par les bénéfices en termes de communication.

Le scénario évoque deux plans de communication les 13 et le 15 août ; le rôle du Service d'information du Gouvernement (SIG) est déterminant dans le calibrage du message et le choix des modalités de diffusion. La succession de deux plans peut dénoter le choix d'une forte réactivité et la volonté d'occuper l'espace médiatique dans un contexte de crise de haute intensité et de forte volatilité.

Le risque est toutefois de saturer cet espace médiatique et de créer une perception négative de l'opinion publique en cas de messages qui ne soient pas totalement cohérents ni alignés entre les différentes autorités susceptibles de s'exprimer dans l'espace public.

Le scénario indique, à partir du 13 août, un "bruit médiatique" croissant et négatif sur les réseaux sociaux relayant des scènes où les autorités sont accusées d'inaction voire de négligence vis-à-vis de populations considérées comme plus vulnérables (quartiers sensibles, personnes malades non ou mal prises en charge dans des hôpitaux totalement saturés). L'effet profondément déstabilisant d'une communication "virale" amplifiée par des réseaux sociaux, par exemple insuffisamment soumis au *Fact-checking*, ne peut être négligé dans de telles circonstances.

L'État, par ses différents organes (SIG et autres), doit pouvoir disposer de capteurs en amont et d'outils d'analyse très réactifs de ces nouveaux modes de communication pour comprendre l'effet d'amplification qu'ils peuvent avoir dans une crise profonde, mais aussi pour comprendre et anticiper, de manière défensive, l'utilisation qui pourrait être faite de telles dynamiques médiatiques au profit, par exemple, de puissances étrangères qui pourraient souhaiter accentuer encore la déstabilisation des autorités par des manipulations élaborées sur ces réseaux.

Dans le scénario utilisé, on voit d'ailleurs poindre une évolution problématique le 14 août où les difficultés d'accès aux réseaux sociaux, en réalité liées aux conséquences de la crise en cours sur les réseaux de communication sursollicités et aux difficultés concrètes rencontrées par certains opérateurs d'importance vitale, sont utilisées pour soutenir des théories du complot selon lesquelles les autorités alimenteraient elles-mêmes de manière volontaire certains foyers de crise.

La réactivité des "boucles médiatiques" et la viralité des réseaux sociaux permettent même l'émergence quasi spontanée le même jour d'un mouvement des "gilets orange" agrégeant les mécontentements et la profonde inquiétude qui saisit une partie importante de l'opinion publique.

Dans une telle situation, la portée des messages des corps intermédiaires classiques (partis politiques, syndicats, associations...) est très largement amoindrie, voire annihilée, et la sphère médiatique s'autoalimente ; de fait, la dégradation de l'atmosphère politique, la désagrégation de la majorité gouvernementale et finalement le dépôt d'une motion de censure le 18 août ne produisent qu'un effet médiatique très limité. L'essentiel du spectre médiatique est lui-même saturé par la succession des événements et le relais des réseaux sociaux est devenu très anxiogène.

Une situation de crise majeure a pour effet de concentrer l'essentiel de l'attention et de l'espace médiatique sur l'objet de cette crise ; dès lors, des événements nouveaux, déstabilisateurs, mais connexes, comme l'attentat contre deux soldats de l'opération Sentinelle le 17 août, ne perturbent qu'à la marge le "scénario médiatique" qui se déroule. Ce fut d'ailleurs le cas lors de la crise de la Covid-19 avec les attentats commis à Romans-sur-Isère et à Colombes.

Recommandation 6

Revisiter la stratégie publique de planification et de gestion de crise pour y intégrer la notion de résilience.

D'après la définition fournie par le *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* de 2008, la résilience est la volonté et la capacité du pays à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure puis à rétablir rapidement ses capacités de fonctionner, ou tout le moins dans un mode socialement acceptable. Le développement conceptuel et la déclinaison opératoire de cette notion permettront d'éclairer l'actualisation ou le cas échéant la conception des politiques publiques, d'orienter la planification et la gestion de crise et d'exploiter la synergie avec les armées dont les réflexions doctrinales existent déjà en la matière. Les facteurs de résistance, de fiabilité, de redondance et de flexibilité mériteraient de figurer parmi les facteurs clefs de résilience. Compte tenu de la dimension éminemment interministérielle et transverse de la résilience, cette réflexion pourrait être confiée au Secrétariat général de la défense et la sécurité nationale (SGDSN).

Recommandation 7

Responsabiliser les citoyens aux comportements civiques à adopter en cas de crise, aux réflexes à adopter et aux attitudes à éviter.

La préparation et la prise de conscience du citoyen est un maillon essentiel à une gestion de crise sereine et efficace. Il est critique de développer une politique de sensibilisation, d'information et d'éducation adaptée. Le plan de déploiement de cette politique est critique. Le Service national universel en est sans doute un maillon essentiel.

Recommandation 8

Initier, sous l'égide du SGDSN, une réflexion sur les notions de "masse", de "réserve" et "d'autonomie stratégique" et sur la place qui leur est réservée dans les politiques publiques et la planification de gestion de crise.

Pour illustrer la notion de "masse" : 40 000 militaires engagés en Allemagne en 2002 pour les crues de l'Elbe et du Danube, 100 000 militaires au Japon en 2011 pour le tsunami et l'accident nucléaire. Le *Livre blanc* de 2013 prévoit l'engagement des armées en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile en cas de crise majeure à hauteur de 10 000 soldats. Un tel type d'emploi n'est pas planifié pour la Garde nationale française (70 000 réservistes) permettant, tous moyens réunis, de compléter les services de secours, d'assistance et de protection. De même, concernant la notion de "réserve", la crise du Covid a polarisé la question de la suffisance du stock de masques. Le 6 mai 2009 un rapport d'information du Sénat (n° 388, 2008-2009, de M. Jean-Jacques Jégou, au nom de la commission des finances), faisait état d'un stock de 723 millions de masques FFP.

Le 19 avril 2020, le Premier ministre informait de l'existence d'un stock de 117 millions de masques. La différence tient dans le choix politique d'abandon progressif des stocks de masques FFP2 comme outil de protection contre les pandémies à partir du milieu des années 2010.

Recommandation 9

Développer une stratégie et un concept d'emploi de la Garde nationale en appui des moyens d'assistance, de secours et de protection relevant des services de l'État, des collectivités territoriales et des organismes agréés de sécurité civile.

Ce plan devra couvrir les dispositions juridiques de convocation, les dispositions de montée en puissance, un plan d'équipements, un plan de rattachement territorial et administratif, un concept d'entraînement, un concept d'emploi.

Le concept du 24^e Régiment d'Infanterie, unique bataillon de réserve de l'Armée de Terre, pourrait ainsi être développé et étendu en particulier aux territoires où les implantations militaires sont faibles ou ne sont pas en mesure d'apporter une aide à la population par le manque d'effectifs et de moyens. Outre les missions Sentinelle, ce type de structure peut s'engager sur des missions d'aide à la population ou de type Héphaïstos (feux de forêt) et permettrait d'assurer un maillage plus fin du territoire en moyens militaires dans une double logique de prépositionnement et de connaissance du terrain.

Recommandation 10

Auditer le stationnement géographique des infrastructures et des capacités de secours, d'assistance et de protection, en intégrant celles y concourant et en ajoutant à cet inventaire les implantations des armées et des forces de sécurité.

Un bilan critique permettra de s'assurer de l'intégrité et de la préservation des moyens, y compris et surtout en cas de crise, de la répartition harmonieuse et adaptée sur le territoire national, en métropole et outre-mer, de rechercher si besoin des solutions de relocation d'infrastructure et de capacités jugées mal positionnées sur le territoire. La simulation met bien en avant les difficultés d'un fonctionnement basé sur le juste à temps et le "zéro stock", à la fois en cas de saturation et en cas de difficulté de déplacements, lors d'une crise. Parmi les capacités on peut citer les moyens de transport, de production d'énergie ou encore de travaux.

Recommandation 11

Réévaluer le dispositif des moyens de secours, d'assistance et de protection outre-mer, en y intégrant le dispositif militaire.

Les territoires ultramarins sont "aux avant-postes" du changement climatique, ce qui impose à l'État un devoir de protection particulier. Une réévaluation de ce dispositif permettra de s'assurer que les moyens positionnés répondent à bonne hauteur à l'évolution de la situation. À titre d'illustration, dans le domaine militaire, les années passées ont conduit à une érosion importante des capacités, pourtant déjà comptées, limitant d'autant les moyens d'action. L'adaptation du dispositif gagnerait à renforcer l'autonomie capacitaire des outre-mer. Pour ce faire : améliorer les capacités aériennes d'emport à long rayon d'action (substitution des Casa par A400M ou C130J), adapter les structures des unités de l'armée de Terre déployées sur place pour augmenter leurs capacités en cas de catastrophes naturelles (adapter les formats, les équipements et les savoir-faire des forces de souveraineté en tirant parti de l'expertise des formations militaires de sécurité civile), doter les services militaires adaptés de compétences "secours et assistance", enfin adapter la réserve opérationnelle pour être en mesure de constituer des unités de réserve spécialisées dédiées au secours.

Pour prévenir et anticiper les effets d'une crise brutale et intense sur la cohésion et la résilience de la société française, les membres du sous-comité 1-2 ont organisé un jeu de rôle réaliste dont le scénario consistait en une succession d'événements induits par un épisode climatique extrême prolongé et la coalescence de crises périphériques. Ce scénario permet de tirer des enseignements du point de vue de la prévention, de la gestion et de la communication de crise par les autorités.

Ainsi, le scénario considérait une vague de chaleur sur le territoire métropolitain commencée le 30 juillet 2026 et se prolongeant jusqu'au 15 août, combinée à de fortes précipitations aux Antilles et à une tempête tropicale en Guyane.

La crise proprement dite débute le 11 août 2026 avec l'arrêt de la centrale du Tricastin. Le dernier épisode imaginé a lieu le 15 août 2026 : le Premier ministre décrète l'état d'urgence en Guyane et dans les départements 78, 93 et 94 ; un "plan Orsec 15 août" est décidé pour porter assistance aux naufragés de la route.

Dans cet intervalle, le scénario aura montré comment le phénomène caniculaire est susceptible de mettre en tension la totalité de la société, de saturer la capacité d'action des services de l'État et de saper la légitimité des autorités en suscitant une multitude de crises aux effets cumulatifs, aggravant tout retard dans la prise en charge des événements précurseurs.

La canicule, la sécheresse et la tempête tropicale produisent des effets dans le domaine sanitaire, agricole, économique, sécuritaire, social et politique. Les services hospitaliers sont saturés ; les rendements et les revenus agricoles s'effondrent ; des incendies se déclarent à une échelle inédite ; la pérennité des infrastructures de production d'énergie et des réseaux de transport comme de communication est remise en cause jusqu'à produire un *black-out* ; l'exposition médiatique des événements et l'insuccès des mesures prises par l'exécutif pour enrayer le cercle vicieux de la crise engendre la défiance de la population et même le déclenchement de violences dans les strates de la société déjà reléguées auparavant, telles que les prisons ou les quartiers paupérisés de banlieues ; la crise atteint la structure politique avec le dépôt d'une motion de censure au cours d'une session parlementaire extraordinaire.

Ce rapide aperçu de la dynamique de la crise permet d'en définir les caractéristiques les plus saillantes.

La diversité, la simultanéité et la dispersion des événements, en particulier au cœur de l'été, empêchent d'organiser la "basculée" des moyens de l'État pour y faire face, y compris militaires, et conduisent à l'épuisement rapide des ressources, y compris humaines. De nouvelles vulnérabilités se présentent qui font l'objet d'une exploitation opportuniste par des acteurs malveillants. Le scénario prévoit par exemple la commission d'une attaque contre deux militaires de l'opération Sentinelle revendiquée par l'organisation "État islamique" et la formation de bandes armées en Guyane.

Les effets de la crise sont cumulatifs. Une mauvaise ou tardive appréciation de l'ampleur et de la rapidité du développement de la crise conduit à la désorganisation croissante des services de l'État, pourtant de plus en plus nombreux à être sollicités, et ralentit la montée en puissance des dispositifs d'alerte et de règlement associatifs ou publics. Par exemple, le scénario souligne la dépendance des services de secours, de protection civile et des forces de sécurité intérieure aux réseaux de transport et de communication ordinaire. Les embouteillages causés par un incendie aux abords d'une autoroute arrêtent également les convois militaires censés approvisionner en fourrage des exploitations agricoles frappées par la sécheresse ; les coupures du réseau téléphonique ralentissent la remontée d'informations et la diffusion d'ordres vers et depuis les centres de décision.

La crise se nourrit également de la façon dont le public perçoit sa gestion. Par conséquent, la gestion de la crise doit comporter un volet de communication efficace, c'est-à-dire notamment intéressant à son succès les relais d'opinion eux-mêmes.

On peut déduire de ces éléments les principaux enseignements et points de vigilance dans la prévention et l'anticipation de crises éventuelles à venir.

Avant la crise, il convient de renforcer la culture de gestion de crise dans tous les ministères et renforcer l'interdisciplinarité dans la construction de la décision publique en menant des exercices réguliers. Il s'agit d'assurer la disponibilité suffisante du matériel et du personnel qui permettraient d'y faire face. Par exemple, en l'état actuel le parc des moyens aériens de lutte contre les incendies est seulement dimensionné pour faire face aux incendies dans la partie sud du territoire métropolitain. Les foyers imaginés par le scénario dans les Landes ne pourraient pas être traités. En l'absence de ces moyens initiaux, un plan de montée en capacité devrait être conçu et testé.

Il importe également de définir par avance le rôle que pourraient éventuellement tenir les autres acteurs de la société : garde nationale, entreprises ou particuliers. Par exemple, le rôle des médecins de villes dans la prise en charge des "coups de chaud" devrait pouvoir être anticipé. Une information claire et constante de la population sur les risques et la façon d'y faire face est également indispensable avant et pendant la crise. Des moyens doivent y être dédiés.

Lors du déclenchement de la crise, l'évaluation de son ampleur et la vitesse de réaction sont décisives. C'est pourquoi il est impératif de pouvoir s'appuyer dans toutes les administrations sur une chaîne d'information claire, explicite et sans redondance définie au préalable. Au cours du développement de la crise, en cas de ruptures de cette chaîne, des centres alternatifs d'information et de décision doivent être par avance identifiés à différentes échelles. Une révision de la répartition des responsabilités entre autorités centrales et locales est nécessaire.

Le risque d'effondrement impliqué par une crise majeure est exacerbé si la confiance des citoyens est rompue. La communication est donc un élément central de la gestion de crise. Elle doit éviter quatre écueils : l'indifférence du public ; le soupçon envers les autorités ; la saturation de l'espace public ; l'équivoque. Pour cela, les messages doivent être massivement ou directement adressés, élaborés dans un cadre transparent et avec le concours éventuel d'acteurs non gouvernementaux, respecter un principe d'économie et faire l'objet d'un test avant leur émission.

L'exercice de simulation auquel s'est livré le sous-comité 1-2 – aussi partiel soit-il – a mis en lumière, au regard de l'état actuel des moyens disponibles, des insuffisances ainsi que des faiblesses potentielles dans la gestion d'une crise climatique susceptible de dégénérer en crise globale pouvant se produire dans un horizon proche. La réalité de la crise du Covid-19 a pour partie étayé ce constat, les devançant ou les confirmant dans certains cas. Le concept de réserve, humaine et matérielle, et le niveau d'implication de la population apparaissent essentiels et constituent l'essence de la résilience d'une nation. De même, l'importance cruciale de la communication, dans un climat parfois marqué par une défiance exacerbée en temps de crise, se confirme également lors de situations révélant les fractures de la société française. Si les différentes recommandations proposées cherchent à améliorer les mécanismes de gestion d'une crise brutale et intense, elles visent également à forger la cohésion et la résilience nationales dans un effort collectif où chacun devra tenir son rôle : acteurs institutionnels étatiques, locaux, mais aussi toutes les forces vives du pays, en premier lieu les citoyens.

ANNEXE 1

Liste des recommandations.

La gestion de crise par l'échelon national	
1	Renforcer la culture de la gestion de crise dans tous les ministères et renforcer la pluridisciplinarité dans la construction de la décision publique.
2	Réviser la répartition des responsabilités entre les autorités centrales et les autorités locales et organiser des exercices de gestion de crise à l'échelle des régions.
3	Développer une stratégie de communication en amont des crises.
La gestion de crise au niveau local	
4	Revoir la chaîne de décision pour offrir la souplesse et la réactivité nécessaires à ce type de crise.
Des citoyens impliqués dans la gestion de la crise	
5	Doter l'État d'outils technologiques adaptés permettant d'analyser les réseaux sociaux de manière réactive afin de rendre plus effective la communication gouvernementale dédiée à la gestion de crise (information des citoyens) et d'enrayer des dynamiques caractérisées de désinformation (dans un strict cadre législatif et réglementaire proportionné aux enjeux de la crise et réversible à tout moment).
6	Revisiter la stratégie publique de planification et de gestion de crise pour y intégrer la notion de résilience.
7	Responsabiliser les citoyens aux comportements civiques à adopter en cas de crise, aux réflexes à adopter et aux attitudes à éviter.
8	Initier, sous l'égide du SGDSN, une réflexion sur les notions de "masse", de "réserve" et "d'autonomie stratégique" et sur la place qui leur est réservée dans les politiques publiques et la planification de gestion de crise.
9	Développer une stratégie et un concept d'emploi de la Garde nationale en appui des moyens d'assistance, de secours et de protection relevant des services de l'État, des collectivités territoriales et des organismes agréés de sécurité civile.
10	Auditer le stationnement géographique des infrastructures et des capacités de secours, d'assistance et de protection, en intégrant celles y concourant et en ajoutant à cet inventaire les implantations des armées et des forces de sécurité.
11	Réévaluer le dispositif des moyens de secours, d'assistance et de protection outre-mer, en y intégrant le dispositif militaire.

ANNEXE 2

Liste des personnalités rencontrées et des entretiens réalisés par le comité 1.

- **Conférence des évêques de France**

- Père Grégoire CATTÀ
- Elena LASSIDA, économiste chargée de mission Écologie et Société
- Daniel VERGER, responsable activité au sein du Secours catholique
- Elena LASIDA, sociologue, professeur à l'Institut catholique de Paris

- Gérard HAMEL, maire de Dreux
- Sacha BENTOLILLA, Association des petites villes de France (APVF)
- Général de corps d'armée Jean-Marc DESCOUX, commandant de la Gendarmerie des Outre-mer
- Général de division Xavier DUCEPT (GEND), directeur de cabinet de la ministre des Outre-mer
- Olivier METIVET, chef de la division mouvances contestataires et faits religieux, Service central du renseignement territorial (SCRT)
- Philippe GUSTIN, préfet de Guadeloupe, ancien délégué interministériel pour la reconstruction des îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin après l'Ouragan Irma en 2017
- Frédéric MORTIER, délégué interministériel aux risques majeurs outre-mer
- Annette REY, responsable de la communication de Scor
- Christophe GRAUER, directeur de cabinet du président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise

- Jean-Bernard BOBIN, chef de service de la planification
- Colonel (GEND) Jean-Claude HERAULT-MUNIERE, conseiller sécurité intérieure
- Éric BRUN, Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (Onerc)
- Laurence MONNOYER-SMITH, conseillère "Environnement-climat" du président du Centre national d'études spatiales (Cnes)
- Benedetta BERTI, unité de planification de politique générale (PPU), cabinet du secrétaire général de l'Otan
- Patrick BERNASCONI, président du Conseil économique social et environnemental (Cese)
- Julien BLANCHET, rapporteur général de la Convention citoyenne pour le climat.
- Pierre FAVENNEC, directeur de la stratégie et du développement de Scor⁽²⁾
- Denis DUVERNE, président du conseil d'administration d'AXA

⁽²⁾ Scor est un groupe de réassurance global qui offre à ses clients une gamme innovante de solutions et de services et une assise financière solide