Mécanisme de protection civile de l'Union 2014-2020

2011/0461(COD) - 20/12/2011 - Document de base législatif

OBJECTIF : prévoir un nouveau mécanisme de protection civile de l’Union pour la période 2014-2020.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : la présente proposition vise à remplacer les décisions du Conseil concernant, d’une part, le mécanisme de protection civile, qui favorise une coopération renforcée entre les États membres et l’Union dans le domaine de la protection civile, et, d’autre part, l’instrument financier pour la protection civile, qui prévoit le financement des actions entreprises au titre du mécanisme en vue d’assurer la protection contre les catastrophes naturelles et les catastrophes causées par l’homme. Au terme d’une évaluation approfondie de la législation relative à la protection civile pour la période 2007-2009 et compte tenu des enseignements tirés des situations d’urgence passées, la présente proposition fusionne les deux décisions du Conseil en **un seul acte**.

La proposition s’inspire des conclusions de deux communications de la Commission («Vers une capacité de réaction renforcée de l’UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l’aide humanitaire » et «Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d’origine humaine») sur lesquelles le Parlement européen s’est prononcé favorablement (voir INI/2011/2023 et INI/2009/2151).

La proposition concourt à la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020» et vise à **améliorer la sécurité des citoyens de l’Union** et à **renforcer la capacité de résistance aux catastrophes** naturelles ou causées par l’homme. En outre, par le financement et l’encouragement de mesures visant à prévenir les catastrophes, la politique de protection civile de l’Union devrait permettre de réduire les coûts résultant de celles-ci pour l’économie européenne et, partant, supprimer les obstacles à la croissance qu’elles représentent.

La proposition représente également un effort considérable de simplification, puisqu’en fusionnant les deux anciens instruments, le présent mécanisme simplifie également les procédures existantes pour la mise en commun et le cofinancement du transport des secours (notamment, en évitant un remboursement systématique à hauteur de 50% comme le prévoient les règles actuelles et en permettant qu’un État membre prenne l’initiative pour les opérations de transport faisant intervenir plusieurs États membres). Il en résulte un allégement significatif de la charge administrative pesant sur la Commission et les États membres.

La proposition simplifie en outre les règles d’activation du mécanisme en cas d’urgence survenant dans des pays tiers. Le mécanisme ainsi renforcé contribuera à la mise en œuvre de **la clause de solidarité**, au sujet de laquelle la Commission et la Haute représentante soumettront une proposition en 2012.

ANALYSE D’IMPACT : les principaux problèmes mis en évidence dans l’analyse d’impact sont les suivants: i) le caractère limité de la réaction de l’UE dans le cadre de la coopération européenne actuelle dans le domaine de la protection, qui limite en retour l’efficacité, l’efficience et la cohérence des interventions de l’Union, ii) un déficit de capacités face aux situations critiques, iii) le caractère limité des solutions en matière de transport et la lourdeur des procédures, iv) la capacité de préparation en matière de formation et d’exercices, limitée, v) des politiques de prévention insuffisamment intégrées.

À l'issue de l'analyse d'impact, il est proposé d'inclure les éléments suivants dans la proposition législative:

- **en matière de réaction** : l'inclusion d'éléments et de principes essentiels relatifs à la réserve de moyens constituée de manière volontaire et aux moyens financés par l'UE, accompagnés d'une référence aux règles d'exécution;
- **en matière de transport** : une révision de certaines dispositions juridiques actuelles en vue d'augmenter le taux de financement maximal de l'UE pour les opérations de transport et la simplification des procédures administratives;
- **en matière de prévention et de préparation** : la création d'un cadre stratégique général de l'UE et des lignes directrices de la Commission, avec la prévision de plans de gestion des risques des États membres.

BASE JURIDIQUE : **nouvel article 196** du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la présente proposition de décision prévoit la création **d'un nouveau mécanisme de protection civile de l'Union** destiné à soutenir, coordonner et compléter l'action des États membres dans le domaine de la protection civile en vue d'améliorer l'efficacité des systèmes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine de tous types à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. L'idée est de prévoir **une approche intégrée de la gestion des catastrophes**.

La proposition prévoit un objectif général décliné en objectifs spécifiques, assorti d'indicateurs destinés à mesurer les progrès accomplis.

Objectifs spécifiques :

- assurer un niveau élevé de protection contre les catastrophes en prévenant ou en réduisant leurs effets et en encourageant le développement d'une culture de la prévention ;
- faire en sorte que l'Union soit mieux préparée à faire face aux catastrophes ;
- favoriser la mise en œuvre d'une réaction rapide et efficace par des interventions d'urgence en cas de catastrophe majeure.

Mesures d'intervention proposées :

1) Prévention : l'objectif est de renforcer l'importance du cadre stratégique de l'Union en matière de prévention et d'établir des liens concrets entre la prévention et les opérations de préparation et de réaction. La proposition répartit les tâches incombant à la Commission dans ce cadre, dont notamment les tâches suivantes : i) amélioration de la base de connaissances sur les risques de catastrophes et partage des connaissances et des bonnes pratiques ; ii) aide à l'évaluation des risques à l'appui des États membres ; iii) inventaire des risques de catastrophes naturelles ou causées par l'homme auxquels l'Union est exposée, y compris en lien avec le changement climatique; iv) sensibilisation de l'opinion publique à l'importance de la prévention des risques ; etc.

Parallèlement, et afin qu'une coopération efficace soit assurée au sein du mécanisme, les États membres seraient tenus de communiquer, avec l'aide et l'appui de la Commission, des **plans de gestion des risques pour la fin de l'année 2016**.

2) Préparation : la proposition met essentiellement l'accent sur les actions de préparation qui permettent de mieux planifier la réaction, de développer la capacité de réaction de l'UE et de renforcer le niveau général de préparation face aux catastrophes de grande ampleur.

Par rapport au précédent mécanisme, les principaux changements concernent :

- la mise en place et la gestion d'un **centre de réaction d'urgence** («ERC»), sur la base de l'actuel centre de suivi et d'information (MIC), dont le renforcement est nécessaire pour garantir une capacité opérationnelle 24 h sur 24 et 7 jours sur 7 ;
- l'élaboration d'un cadre de planification cohérent des interventions par la mise au point de scénarios de référence, le recensement des capacités existantes et l'établissement de plans d'urgence pour le déploiement de celles-ci. Le but est également de rechercher les synergies entre les secours en nature et l'aide humanitaire ;
- la création d'une **capacité européenne de réaction d'urgence** sous la forme d'une réserve de capacités prédéfinies constituée de manière volontaire, au préalable, que les États membres mettent à disposition pour les opérations réalisées au titre du mécanisme. La visibilité de ces capacités doit par ailleurs être renforcée ;
- l'identification et le comblement des déficits de capacités de réaction, en soutenant la **mise en place de capacités complémentaires financées par l'Union** lorsque cette solution est jugée plus économique que des investissements individuels des États membres. Une procédure de contrôle spécifique est prévue et la Commission a l'obligation de rendre compte tous les deux ans, au Parlement et au Conseil, des progrès accomplis ;
- l'extension du champ d'application actuel en matière de préparation dans le domaine de la formation, notamment par la mise en place d'un réseau de formation et la diversification du programme de formation. La Commission pourra également fournir des orientations concernant la formation à la protection civile aux niveaux européen et international ;
- l'envoi d'équipes d'experts chargées de formuler des recommandations en matière de prévention et de préparation, à la demande d'un État touché ou de l'ONU et de ses agences ;
- **la possibilité d'aider les États membres à prépositionner des capacités de réaction d'urgence** sur des plateformes logistiques à l'intérieur de l'Union.

3) Réaction : les modifications proposées visent à assurer une réaction plus rapide et plus efficace grâce aux éléments suivants:

- le prépositionnement temporaire de capacités dans des situations de risque accru ;
- la proposition **d'un plan d'intervention d'urgence** et la demande de déploiement de capacités (y compris en matière de transport) ;
- l'obligation faite aux États membres de s'assurer du soutien du pays hôte en ce qui concerne l'aide fournie.

4) Autres mesures spécifiques : pour assurer la mise en œuvre du mécanisme, la Commission sera autorisée à financer les actions de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation qui sont nécessaires à la gestion du programme et la réalisation de ses objectifs.

Dimension extérieure des opérations de protection civile : en ce qui concerne les opérations menées en dehors de l'Union, la proposition favorise la cohérence des efforts internationaux de protection civile par les moyens suivants:

- l'aide prévue au titre du mécanisme est fournie à la demande de l'ONU ou de ses agences, ou d'une organisation internationale concernée ;
- la Commission informe le Service européen pour l'action extérieure afin d'assurer la cohérence entre les opérations de protection civile et les relations de l'Union avec le pays touché ;
- les cas dans lesquels une assistance consulaire peut être apportée sont clarifiés en tenant compte de la future proposition de directive du Conseil relative à des mesures de coordination et de coopération en matière de protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés.

Concrètement les pays concernés seraient les suivants :

- pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE) ;
- pays adhérents et pays candidats ;
- pays relevant de la politique européenne de voisinage ainsi que pays candidats potentiels ne participant pas au mécanisme ;
- organisations internationales ou régionales selon des modalités de participation spécifiques.

Dispositions concernant le soutien financier : les actions éligibles sont regroupées en 4 domaines :

1. actions générales,
2. prévention et préparation,
3. réaction,
4. transport.

Les dispositions concernant l'appui financier des opérations de transport au titre de l'instrument actuel ont été modifiées et simplifiées, et prévoient des conditions révisées qui portent les taux de cofinancement jusqu'à 85% du coût total éligible, voire à 100% dans des cas limités si certains critères sont remplis. De nouvelles dispositions permettent à un **État membre de prendre l'initiative de solliciter un soutien financier de l'Union pour des opérations faisant intervenir plusieurs États membres** et autorisent un État membre touché, à l'origine de la demande d'assistance, à solliciter aussi le cofinancement des coûts de transport.

En outre, des modifications sont apportées en ce qui concerne les types d'interventions financières, dans le but de permettre le remboursement des frais et la mise en place de fonds fiduciaires. Dans le cas des subventions et des marchés publics, il ne sera pas nécessaire d'inclure les opérations liées aux interventions d'urgence dans le programme de travail annuel de la Commission.

La proposition comporte enfin des dispositions classiques en matière de protection des intérêts financiers de l'UE et de lutte anti-fraude, d'exécution, d'évaluation du mécanisme et des mesures transitoires en attendant l'entrée en vigueur de la présente décision.

Abrogation : au moment de son entrée en vigueur, la décision abrogerait les mécanismes existants.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la communication de la Commission intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020» prévoit des engagements budgétaires à hauteur de 513 millions EUR en prix courants pour la politique européenne de protection civile, répartis comme suit:

- 276 millions EUR à l'intérieur de l'Union ;
- 237 millions EUR à l'extérieur de l'Union.

Les dispositions financières s'appliqueraient à compter du 1er janvier 2014, puisqu'elles sont liées au cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.