



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8 octobre 2012 (10.10)
(OR. en)

14445/12

Dossier interinstitutionnel:
2011/0461 (COD)

PROCIV 151
COHAF 119
COCON 32
JAI 662
FIN 710
CODEC 2272
PESC 1180

NOTE

de: la présidence

au: Coreper / Conseil

n° prop. Cion: 18919/11 PROCIV 175 COHAF 123 COCON 12 JAI 971 FIN 1094
CODEC 2510 PESC 1701

Objet: **Préparation de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" des 25 et 26 octobre 2012**

- Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union

= État de la situation / débat d'orientation

1. INTRODUCTION

1. Le 20 décembre 2011, la Commission a présenté une proposition¹ visant à remplacer les décisions du Conseil concernant, d'une part, le mécanisme de protection civile², 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 civile³, qui prévoit le financement des actions entreprises au titre du mécanisme en vue d'assurer la protection contre les catastrophes naturelles et les catastrophes d'origine humaine.

Fondée sur le nouvel article 196 du TFUE, qui a trait à la politique en matière de protection civile, la proposition a pour objectif 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, grâce à une meilleure évaluation du risque et à une meilleure planification, à une amélioration de la prévisibilité et de la qualité de l'aide, ainsi qu'à un rapport coût-efficacité plus avantageux.

2. La proposition est une contribution aux objectifs de l'Union définis dans le programme de Stockholm⁴ et dans la stratégie de sécurité intérieure pour l'UE⁵. Elle a été élaborée sur la base d'une communication présentée par la Commission le 26 octobre 2010⁶, intitulée "Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire"; elle a aussi bénéficié d'une contribution du Conseil sous la forme de conclusions sur un cadre communautaire en matière de prévention des catastrophes dans l'UE⁷.

¹ Doc. 18919/11.

² JO L 314 du 1.12.2007, p. 9.

³ JO L 71 du 10.3.2007, p. 9.

⁴ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

⁵ Doc. 5842/2/10 REV 2.

⁶ Doc. 15614/10.

⁷ Doc. 15394/09.

En ce qui concerne le domaine de la protection civile, la communication a présenté un certain nombre de suggestions sur la manière de renforcer la rapidité et l'efficacité d'un déploiement, de garantir la cohérence de la coordination tant au niveau politique qu'au niveau opérationnel et de rendre l'action de l'UE plus visible. Il est notamment proposé de mettre sur pied une capacité européenne d'intervention d'urgence prenant la forme d'une mise en commun, par les États membres et les autres États qui participent au mécanisme de protection civile, de moyens de protection civile préalablement recensés, qui seraient mis volontairement à disposition pour les opérations de secours en cas de catastrophe à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union. Dans sa communication, la Commission a aussi annoncé son intention de renforcer le centre de suivi et d'information (MIC) existant et de le transformer en véritable centre européen de réaction d'urgence fonctionnant 24 heures sur 24, sept jours sur sept.

3. Dans les conclusions qu'il a adoptées le 7 décembre 2010⁸, le Conseil s'est déclaré conscient, compte tenu des enseignements tirés des catastrophes récentes, que la réaction de l'UE était encore susceptible d'amélioration. Il s'est félicité de la décision de la Commission de créer un centre de réaction aux situations d'urgence qui soit en mesure d'améliorer la planification et la coordination. Il a considéré que le renforcement de la capacité européenne de réaction en cas de catastrophe pourrait comporter les éléments suivants: une meilleure planification des interventions; une meilleure prévisibilité de la disponibilité des ressources clés des États membres, entre autres grâce à la mise en commun de ressources recensées au préalable et mises à disposition par les États membres sur une base volontaire, et l'amélioration et un meilleur rapport coût/efficacité de l'acheminement de l'aide en nature vers les lieux des catastrophes ainsi qu'une bonne coordination de celui-ci⁹.

Il a indiqué clairement que sa réflexion dépendait des discussions que les formations et groupes de travail compétents du Conseil tiendraient sur les instruments juridiques révisés concernant le mécanisme de protection civile et l'instrument financier pour la protection civile.

⁸ Doc. 17455/1/10 REV 1.

⁹ Voir doc. 17455/1/10 REV 1, pages 3 et 4.

II. Principaux aspects de la proposition de la Commission

4. La proposition de la Commission s'appuie sur les décisions du Conseil existantes et fournit une base pour la poursuite de la coopération en vigueur, qui a prouvé son intérêt dans le passé et consiste en une série d'actions bien acceptées par tous les États membres (par exemple formation, exercices, échange d'experts, mise au point de modules, déploiement de missions d'experts, etc.).

5. La proposition contient des éléments nouveaux et importants destinés à renforcer l'approche générale de la gestion des catastrophes au niveau de l'UE. Les principales innovations sont les suivantes:

- une priorité plus grande accordée à la prévention des catastrophes (qui fait dorénavant l'objet d'un chapitre distinct dans la législation), accompagnée d'obligations spécifiques en matière de planification de la gestion des risques;
- des dispositions visant à renforcer la prévisibilité ainsi qu'à améliorer le rapport coût-efficacité et la qualité de l'aide apportée par les États membres dans le cadre de la protection civile et à assurer que cette aide soit mieux centrée sur les besoins, notamment:
 - en mettant davantage l'accent sur la planification des opérations de réaction aux catastrophes;
 - en créant une réserve, constituée de manière volontaire, de moyens d'intervention affectés au préalable, dont les États membres déclareraient qu'ils les mettent à la disposition des opérations de l'UE, et en introduisant à cet égard des critères de qualité, une procédure de certification et un cofinancement limité au niveau de l'UE;
 - en rationalisant et en renforçant le soutien apporté au niveau européen pour acheminer l'aide fournie par les États membres dans le cadre de la protection civile lors d'une catastrophe;
- des dispositions visant à renforcer les capacités européennes de réaction globales, notamment en instaurant des procédures pour répertorier les déficits de capacités en Europe et en favorisant, dans des cas précis, la mise en place de capacités de réserve qui seraient accessibles à tous les États membres dans le but de combler ces déficits de la manière la plus économique possible.

III. État d'avancement

Au niveau du Conseil, le groupe "Protection civile" a commencé l'examen de la proposition de la Commission¹⁰ sous la présidence danoise et a poursuivi ses travaux sous la présidence chypriote. Après avoir attentivement examiné les positions des États membres, la présidence a présenté plusieurs propositions de compromis fondamentales.

Les États membres ont, de manière unanime, accueilli positivement la fusion des décisions du Conseil concernant, d'une part, le mécanisme de protection civile et, d'autre part, l'instrument financier pour la protection civile en un seul texte juridique, en considérant qu'il s'agissait d'une simplification majeure. Ils ont également apprécié la structure claire de la proposition, qui comporte des chapitres consacrés spécifiquement à la prévention, à la préparation et à la réaction, qui se retrouvent dans les dispositions financières.

Si un certain nombre de questions d'ordre technique et rédactionnel sont toujours en suspens, la présidence estime qu'un large consensus est en train de se dégager sur le chapitre I (articles 1 à 4 - Objectifs, champ d'application et définitions), les articles 7, 9 et 10 (Actions générales en matière de préparation et planification), l'article 13 (Formation, exercices, enseignements à tirer et diffusion des connaissances), le chapitre IV (articles 14 à 18 - Réaction) et les articles 24 à 27 (les éléments généraux "habituels" des dispositions financières). Le texte doit néanmoins encore être ajusté afin qu'un accord puisse être obtenu sur ces éléments.

¹⁰ Voir la note de bas de page n° 1.

En ce qui concerne les innovations principales décrites plus haut, il existe un consensus général en faveur du renforcement de la planification et d'une meilleure prévention des catastrophes, même si les avis diffèrent sur la portée et l'étendue de l'obligation, pour les États membres, de mettre en commun leurs plans de gestion des risques. Un accord s'est également dégagé sur l'utilité de la mise en place d'une réserve constituée, de manière volontaire, de moyens mis à disposition par les États membres, même si des interrogations subsistent sur certains aspects du fonctionnement de la réserve. Enfin, bien qu'il y ait un accord sur la nécessité de mettre en place un processus systématique destiné à répertorier les déficits de capacités au niveau de l'UE, il n'y a pas encore d'accord pour l'heure sur l'utilisation éventuelle de fonds de l'UE pour combler ces déficits. En ce qui concerne ces questions, la présidence considère qu'il est nécessaire que le Conseil donne des orientations pour que le groupe puisse continuer à avancer dans ses travaux.

Par ailleurs, il y a un certain nombre d'autres questions en suspens pour lesquelles le travail peut se poursuivre au niveau technique. Il s'agit notamment, par exemple, du recours au mécanisme de protection civile pour soutenir l'assistance consulaire, des modalités de coûts pour l'assistance fournie par l'intermédiaire du mécanisme, de la rationalisation et du renforcement des dispositions relatives au transport, etc.

La présidence entend accélérer les travaux sur ces questions afin d'établir un mandat clair pour la fin de l'année et de créer les conditions nécessaires à un accord en première lecture avec le Parlement européen au début de 2013.

Au niveau du Parlement européen, le travail progresse au sein de la commission principale (ENVI) et des commissions consultatives. Il est prévu que, les 28 et 29 novembre 2012, la commission ENVI procède à un vote sur le projet de rapport établi par le rapporteur, M^{me} Elisabetta Gardini (PPE).

IV. Questions en vue du débat

Compte tenu de ce qui précède, la présidence considère qu'un débat d'orientation sera utile pour guider et accélérer les travaux sur la proposition. Elle suggère d'articuler le débat autour de trois questions:

(1) Gestion des risques

Dans les conclusions qu'il a adoptées en 2009 concernant la prévention des catastrophes, le Conseil est convenu qu'il fallait que les États membres développent davantage les approches et procédures nationales en matière de gestion des risques, y compris les évaluations des risques, la cartographie des risques et les plans de gestion des risques. Dans le droit fil de ces conclusions, la proposition de la Commission introduit une obligation légale qui impose à tous les États membres de communiquer à la Commission d'ici à 2016 leurs plans de gestion des risques afin de mettre en commun les informations et les meilleures pratiques.

À la suite des travaux menés par le groupe "Protection civile", deux limitations importantes ont été introduites dans le texte de compromis de la présidence: les États membres pourraient exclure les informations sensibles de ce processus et il leur serait possible de se communiquer un résumé des éléments utiles de leurs évaluations des risques, d'une part, et une évaluation de leurs capacités de gestion des risques, d'autre part, plutôt que les plans effectifs (qui sont volumineux dans certains cas).

En dépit de ces limitations, certains États membres peuvent toujours être préoccupés par les incidences de l'obligation proposée. Cela peut être dû en partie aux approches très différentes adoptées par les États membres pour la planification de la gestion des risques et aux interprétations différentes qu'ont les États membres des concepts de base en jeu. La présidence considère néanmoins qu'il existe un large consensus sur la nécessité d'aller de l'avant dans l'élaboration d'une approche fondée sur les risques dans tous les États membres et elle est convaincue que des points de convergence peuvent être trouvés sur un processus progressif, qui prend en compte les niveaux différents d'évaluation des risques et de planification dans les États membres. La présidence propose que cette approche se compose de quatre étapes successives au cours desquelles les États membres:

- (1) effectueront une évaluation des risques et se communiqueront les éléments utiles non sensibles de ces évaluations;
- (2) élaboreront et préciseront leurs plans de gestion des risques;
- (3) fourniront à la Commission une évaluation de leurs capacités de gestion des risques (fondée sur une structure et une méthodologie communes); et
- (4) participeront, de manière volontaire, à un processus d'examen par les pairs afin de permettre les échanges de bonnes pratiques entre eux.

Cela pourrait s'accompagner d'un rapport que la Commission adresserait à intervalles réguliers au Parlement européen et au Conseil pour faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces éléments.

Êtes-vous d'accord pour considérer, sur la base des éléments précités, qu'il est nécessaire d'établir progressivement une approche de la gestion des catastrophes fondée sur les risques?

2) Dispositions en matière de "non-participation" à la réserve de moyens d'intervention mis à disposition, de manière volontaire, par les États membres

Il existe un large consensus sur le concept de réserve, constituée de manière volontaire, de moyens d'intervention affectés au préalable par les États membres. Cependant, les dispositions permettant aux États membres de ne pas participer dans le cas de catastrophes particulières doivent encore être affinées. Le compromis de la présidence insiste sur le caractère volontaire des engagements et sur la nécessité d'une étroite coopération avec les États membres pour l'élaboration des exigences de qualité et du système de certification. Le compromis de la présidence prévoit aussi que les moyens affectés au préalable restent disponibles en permanence pour les besoins nationaux des États membres et que la décision finale de les déployer est prise par l'État membre ayant enregistré les moyens d'intervention concernés. Les moyens déployés peuvent être retirés à tout moment, en consultation avec la Commission. À ce stade des négociations, la présidence souhaite obtenir des orientations politiques en ce qui concerne les deux questions liées suivantes.

La première question est en relation avec le niveau de financement de l'Union qui est nécessaire pour permettre aux États membres d'affecter des moyens à la réserve. Il semble y avoir une assez forte majorité en faveur de l'octroi aux États membres qui affectent des moyens à la réserve d'une compensation financière limitée couvrant au moins 1) les coûts supplémentaires que supportent les États membres pour adapter les capacités dont ils disposent à une utilisation dans le cadre des opérations de l'UE ainsi que 2) le coût du maintien à disposition des moyens correspondants pour les opérations de l'UE. Étant donné le budget limité qui est disponible pour la coopération en matière de protection civile, il semble improbable que le financement de l'Union puisse aussi couvrir une partie du coût de la création de nouveaux moyens d'interventions affectés à la réserve par les États membres.

Les dispositions en matière de gestion financière devraient être simples. De plus, la Commission a proposé que les États membres ayant affecté des moyens à la réserve (et ayant ainsi consenti un effort supplémentaire pour se conformer à des normes plus strictes en termes de qualité, de disponibilité et d'interopérabilité) puissent bénéficier d'un taux de cofinancement plus élevé des coûts de transport (avec un plafond fixé à 100 % de financement) pendant les catastrophes.

En deuxième lieu, le compromis actuel de la présidence reconnaît pleinement que, même si les moyens affectés à la réserve au préalable sont en principe disponibles pour des opérations de l'UE, la décision ultime de les déployer reste du ressort des États membres. Afin de garantir un véritable engagement conduisant à une plus grande disponibilité des moyens, le texte de compromis prévoit aussi que les États membres doivent informer la Commission de toute "raison importante" qui les empêcherait de fournir leurs moyens d'intervention dans une situation d'urgence. Certains États membres souhaitent toujours conserver plus de souplesse au niveau de leurs engagements. D'autres ont le sentiment que cette disposition est à la fois raisonnable (compte tenu du financement de l'Union qui est en jeu) et nécessaire (compte tenu de l'objectif visant à renforcer la disponibilité de l'aide et à améliorer la planification des opérations).

La présidence souhaite entendre les avis des États membres sur les incitations financières appropriées pour soutenir la réserve de moyens constituée de manière volontaire.

Deuxièmement, êtes-vous d'accord pour estimer qu'un bon équilibre entre la possibilité de "non-participation" dans des cas particuliers bien justifiés et le besoin opérationnel de renforcer la prévisibilité de l'aide nécessiterait que la non-participation ad hoc ne soit permise que si l'État membre se prévaut de raisons importantes?

3) Remédier aux déficits de capacités

La Commission a proposé d'introduire dans cette législation des conditions générales pour l'octroi d'un financement de l'Union visant, lorsque des déficits sont relevés, à développer des capacités tampons pouvant être partagées entre tous les États membres en fonction des besoins. Dans des cas particuliers, le développement de telles capacités tampons au niveau de l'UE peut avoir des effets bénéfiques en ce qui concerne le partage de la charge et le rapport coût-efficacité, en rendant les capacités abordables pour de nombreux États membres ou régions et en renforçant leur efficacité opérationnelle en situation exceptionnelle. Cela permettrait aussi aux États membres intéressés de conjuguer leurs efforts et de travailler ensemble à des capacités de réaction multinationales. C'est notamment le cas pour des moyens d'intervention qui ne sont que très rarement nécessaires et qui visent à répondre à des situations tout à fait exceptionnelles. Cette partie de la proposition a néanmoins suscité des inquiétudes de part de quelques États membres qui craignent que certains États membres se mettent à compter de manière systématique sur ces moyens financés par l'UE ("effet d'aubaine") et que la disponibilité d'un financement de l'Union à ces fins ne dissuade les États membres de donner suffisamment de moyens à leurs systèmes de protection civile pour protéger leurs citoyens (risque d'aléa moral).

Dans sa dernière proposition de compromis, la présidence a donc limité le champ d'application du financement de l'Union de plusieurs manières:

- en reliant le champ d'application des moyens financés par l'UE à la responsabilité qui incombe aux États membres de donner suffisamment de moyens à leurs systèmes de protection civile pour faire face aux catastrophes auxquelles ils peuvent raisonnablement s'attendre et se préparer: le financement de l'Union devrait se limiter à des moyens qui complètent - et dépassent - le degré de préparation normal qu'on est en droit d'attendre de tout État membre;
- en faisant dépendre les décisions relatives aux moyens financés par l'UE des analyses de besoins des États membres et de l'acceptation du fait que cela est à la fois adéquat et économique;
- en limitant le champ d'application du financement de l'Union aux cas où toutes les autres possibilités de faire face aux déficits de manière économique ont été considérées; et
- en limitant le champ d'application du financement de l'Union à trois types de moyens pour lesquels il y a de bonnes raisons économiques de procéder au partage de la charge:
 - 1) capacités de réaction de nature horizontale servant tous les États membres de manière égale (notamment en matière d'évaluation, de logistique et de coordination),
 - 2) capacités de réaction spécialisées et de grande valeur (telles que remorqueurs d'urgence ou avions de lutte contre les feux de forêts) et
 - 3) capacités de réaction visant à faire face à des catastrophes à faible probabilité/forte incidence (comme un système d'alerte aux tempêtes solaires, à l'échelle de l'UE).

Il est souligné que les détails de l'analyse sous-jacente seront fixés par une décision d'exécution, faisant pleinement intervenir les États membres, y compris en ce qui concerne les critères d'évaluation, les seuils de risque et d'autres paramètres importants. De plus, le budget total alloué à ces coûts figurera dans le programme de travail annuel de la Commission en matière de protection civile et sera donc sous le contrôle des États membres.

Seriez-vous d'accord pour estimer que l'UE devrait disposer d'un cadre pour remédier à d'éventuels déficits importants de capacités à l'échelle de l'UE (comme, par exemple, pour des risques à faible probabilité/forte incidence, des moyens hautement spécialisés ou des moyens permettant de réaliser des tâches "horizontales") lorsque ces capacités sont nécessaires, justifiées sur le plan économique et qu'aucune autre alternative n'existe? Des garanties supplémentaires peuvent-elles être intégrées au système pour prévenir le risque d'aléa moral ou l'effet d'aubaine?