



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.11.2011
COM(2011) 696 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du mécanisme de protection civile et de
l'instrument financier pour la protection civile pour les années 2007 à 2009**

{SEC(2011) 1311 final}

1. INTRODUCTION

1. La direction générale de la Commission chargée de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) a procédé à une évaluation des actions suivantes dans le domaine de la protection civile pour la période 2007-2009:
 - Décision 2007/162/CE, Euratom du Conseil du 5 mars 2007 instituant un instrument financier pour la protection civile¹ (ci-après «CPFI» ou «instrument financier»).
 - Décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte)² (ci-après «mécanisme de protection civile» ou «décision relative au mécanisme» ou «décision de refonte du mécanisme»);
 - Action préparatoire, au sens de l'article 49, paragraphe 6, point b), du règlement financier³, concernant une capacité de réaction rapide de l'UE dans les budgets 2008, 2009 et 2010;
 - Projets pilotes, au sens de l'article 49, paragraphe 6, point a), du règlement financier, sur la coopération transfrontalière en matière de lutte contre les catastrophes naturelles et les incendies de forêt, dans les budgets 2006 et 2008 respectivement.
2. Le mécanisme de protection civile vise à favoriser une coopération renforcée lors d'interventions de secours relevant de la protection civile dans les cas d'urgence majeure ou de menace imminente. La protection que doit assurer le mécanisme concerne en premier lieu les personnes, mais également l'environnement et les biens, y compris le patrimoine culturel, en cas de catastrophe naturelle ou causée par l'homme, d'acte de terrorisme et d'accident technologique, radiologique ou environnemental, ainsi que de pollution marine accidentelle, survenant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne, en tenant également compte des besoins particuliers des régions isolées, ultrapériphériques, insulaires ou d'autres régions de l'Union européenne.
3. Actuellement, 31 États participent au mécanisme de protection civile (et peuvent donc également bénéficier de l'instrument financier): les 27 États membres de l'Union européenne, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Croatie (ci-après dénommés «États participant»)⁴.

¹ JO L 71 du 10.3.2007, p. 9.

² JO L 314 du 1.12.2007, p. 9.

³ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1525/2007 du Conseil du 17 décembre 2007 (JO L 343 du 27.12.2007, p. 9).

⁴ Des pays autres que les États participant peuvent demander une intervention de secours relevant de la protection civile menée dans le cadre du mécanisme, bien qu'ils ne puissent pas bénéficier d'une aide financière au titre de l'instrument financier.

4. L'article 14 de la décision relative au mécanisme prévoit que la Commission évalue l'application de la décision avant la fin de l'année 2010 et transmette les conclusions de l'évaluation au Parlement européen et au Conseil.
5. Une aide financière est fournie au titre de la décision CPFII pour:
 - a) des actions menées dans le cadre du mécanisme;
 - b) des mesures destinées à prévenir ou réduire les conséquences d'une situation d'urgence;
 - c) des actions destinées à améliorer l'état de préparation de la Communauté pour faire face aux situations d'urgence, y compris les actions de sensibilisation des citoyens de l'UE.
6. Par ailleurs, le CPFII prévoit également des dispositions particulières pour financer certains moyens de transport en cas de situations d'urgence majeure afin de permettre d'y faire face rapidement et efficacement.
7. L'article 15, paragraphe 2, point b), de la décision CPFII prévoit que la Commission évalue, dans un rapport intermédiaire, les résultats obtenus et les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du CPFII⁵.
8. L'action préparatoire concernant une capacité de réaction rapide de l'UE, lancée en 2008, était destinée à améliorer la capacité globale de l'UE à faire face aux catastrophes à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE en garantissant que les moyens des États participant sont disponibles et en attente (standby) en vue d'un déploiement dans le cadre d'opérations de protection civile menées par l'UE. Le centre de suivi et d'information (MIC) de la Commission a été mandaté pour activer ces moyens en attente afin de répondre aux besoins sur le terrain.
9. D'autre part, un projet pilote relatif à une coopération renforcée entre les États participant dans la lutte contre les incendies de forêt a été lancé en 2008 dans le but d'améliorer la mobilisation des moyens opérationnels et des structures d'urgence pour aider un État participant à faire face à des incendies de forêt dont le nombre et l'intensité excèdent sa capacité logistique et humaine. Les objectifs du projet pilote ont été intégrés à l'action préparatoire concernant une capacité de réaction rapide de l'UE dans le cadre de l'appel à propositions de 2009. L'action préparatoire s'est poursuivie sous cette forme pour la troisième et dernière année en 2010 (l'exécution de certains projets continue jusqu'à mi-2012).
10. Enfin, un projet pilote concernant la coopération transfrontalière en matière de lutte contre les catastrophes naturelles a fourni des aides pour soutenir des actions de coopération et l'établissement d'une coopération plus étroite dans le domaine des mesures de protection civile, en vue de renforcer la sensibilisation et de prévenir ou

⁵ Cette évaluation concernera la totalité du CPFII, y compris les dispositions relatives au transport. Une première évaluation des dispositions relatives au transport était prévue en vertu de l'article 15, paragraphe 2, point a), de la décision CPFII mais, à la date limite fixée (31 décembre 2008), l'expérience pratique acquise était insuffisante pour permettre de réaliser une évaluation pertinente.

réduire au maximum les conséquences de catastrophes naturelles en développant des outils transfrontaliers d'alerte rapide, de coordination et de logistique.

11. L'article 21, paragraphe 2, des modalités d'exécution du règlement financier⁶ prévoit une évaluation des actions préparatoires et des projets pilotes portant sur les ressources humaines et financières affectées et les résultats obtenus, afin de vérifier la conformité de ceux-ci avec les objectifs fixés.

2. OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

12. Les résultats de l'évaluation fournissent à la Commission et aux autres parties concernées les principales conclusions sur l'expérience acquise dans l'exécution des actions précitées dans le domaine de la protection civile, et sur les enseignements à en tirer. Celles-ci aideront la Commission dans la mise en œuvre continue et efficace du mécanisme et de l'instrument financier.
13. De plus, les résultats de l'évaluation contribueront à l'élaboration, en cours en 2011, d'un train de mesures complet, qui réexaminera la coopération en matière de gestion des catastrophes à l'échelle de l'UE, et notamment deux thèmes clés: 1) la responsabilité qui incombe à tous les acteurs de prendre des mesures de prévention et de protection appropriées, et 2) la solidarité et l'aide à l'intérieur de l'UE et entre les États participant en cas de besoin.
14. Enfin, l'évaluation contribuera à l'élaboration de la communication sur la poursuite de l'instrument financier à présenter au plus tard le 31 décembre 2011 (conformément à l'article 15, paragraphe 2, point c), de la décision CPMI), qui, dans la pratique, fera partie de la proposition relative à un nouvel instrument financier pour la protection civile.
15. Les services de la Commission ont préparé des articles de synthèse préliminaires internes à partir des informations et de l'expérience disponibles en interne. Une société de conseil externe (COWI A/S, en collaboration avec Aguaconsult) a ensuite été chargée d'évaluer de manière indépendante les activités de la Commission européennes dans le domaine de la protection civile et de mener une consultation, vaste et complète, des parties concernées⁷, comprenant des entretiens et une enquête sur internet. Les consultants ont dressé un rapport d'évaluation, qui prend également en considération les conclusions des articles de synthèse préliminaires internes. Ce rapport est disponible sur le portail de la Commission⁸. Tous les services de la Commission intéressés par l'évaluation ont contribué au processus et participé à un groupe de pilotage spécialisé. De plus, les services de la Commission ont consulté les États participant, y compris lors d'une réunion des directeurs généraux des autorités nationales de la protection civile, pour recueillir leurs points de vue sur le

⁶ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1). Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 478/2007 du 23 avril 2007 (JO L 111 du 28.4.2007, p. 13).

⁷ Les mandats de la société de conseil externe sont joints au rapport de celle-ci.

⁸ Voir http://ec.europa.eu/echo/policies/evaluation/thematic_fr.htm.

fonctionnement du mécanisme, de l'instrument financier et des actions préparatoires et pilotes.

16. Les consultants externes étaient chargés d'évaluer de manière indépendante l'exécution des actions de la Commission européenne dans le domaine de la protection civile, de 2007 jusqu'à et y compris 2009⁹, et en particulier:
- le fonctionnement du centre de suivi et d'information (MIC), mentionné à l'article 2, paragraphe 5, de la décision relative au mécanisme, et les services qu'il fournit;
 - le fonctionnement des dispositions du CPFJ relatives au transport (article 4, paragraphe 2, points b) et c), et paragraphe 3);
 - l'application de l'«approche modulaire» et les dispositifs testés dans le cadre des projets pilotes et de l'action préparatoire pour améliorer la disponibilité des moyens de réaction;
 - le programme de formation visé à l'article 5, paragraphe 5, de la décision relative au mécanisme (comprenant le programme d'exercices et le programme d'échange d'experts).

3. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

3.1. Centre de suivi et d'information

17. Le MIC est la pierre angulaire du mécanisme de protection civile de l'UE, qui vise à favoriser une coopération renforcée entre l'UE et les États membres dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile en cas d'urgence majeure.
18. L'évaluation de son fonctionnement sur la période 2007-2009 montre clairement qu'il a rempli son rôle, consistant à servir les États membres, la Commission et l'UE en général, avec une implication croissante dans les activités de protection civile à l'intérieur de l'Europe et dans le reste du monde. Le MIC a été accessible et prêt à intervenir immédiatement, 24 heures sur 24, conformément à l'article 2, paragraphe 5, de la décision de refonte du mécanisme. Il est largement reconnu que le MIC fournit des services utiles, pertinents pour les États participant lorsque des interventions de secours relevant de la protection civile sont menées à l'intérieur de l'UE ou en dehors de celle-ci, en apportant des conseils sur les besoins sur le terrain, en favorisant une coopération plus étroite entre les États participant et en mettant en commun les ressources. Le MIC est, par conséquent, caractérisé par sa fonction de «guichet unique». Il a fait gagner un temps précieux aux États devant demander une aide internationale, ainsi qu'aux États participant fournissant cette aide. Lors d'interventions de secours menées hors de l'UE, le MIC a exercé des fonctions de coordination opérationnelle et d'intégration de la réaction européenne dans les efforts coordonnés des Nations unies. Le nombre d'activations du mécanisme a constamment augmenté au fil des ans, ce qui atteste de sa valeur ajoutée.

⁹ Les informations relatives à l'année 2010 ont été prises en compte lorsque cela était nécessaire.

19. La coopération renforcée entre le MIC et d'autres organisations internationales d'aide d'urgence, en particulier les agences des Nations unies, a été constatée et saluée dans l'évaluation externe, même si des efforts supplémentaires restent à faire par rapport à d'autres acteurs, tels que la communauté des ONG humanitaires et les acteurs militaires (comme l'OTAN), dans la mesure où l'implication de ces derniers serait pleinement justifiée d'après les directives pertinentes des Nations unies (directives d'Oslo et MCDA).
20. Dans sa communication de 2008¹⁰ au Parlement européen et au Conseil sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes, la Commission a recensé des points qui, d'après elle, pourraient être encore améliorés:
- 1) Amélioration de l'efficacité de son action, en coopération avec les États membres et les acteurs internationaux, nationaux et locaux, notamment grâce à l'établissement de synergies et à une meilleure coordination de la formation, de l'évaluation des besoins, de la planification et des opérations;
 - 2) Rationalisation plus poussée de la coordination «horizontale» entre la Commission, la présidence, les États membres et la haute représentante, en particulier pour les catastrophes naturelles de plus grande ampleur, à Bruxelles et sur le terrain, pour les crises faisant intervenir à la fois le mécanisme de protection civile et les instruments de la PESC.
 - 3) Amélioration de la coordination «verticale» entre le niveau de l'UE et les États membres. Cette coordination devrait être optimisée car les différences dans les mandats respectifs des divers États membres et des services ou agences humanitaires ont des répercussions sur la réaction de la Commission.

À partir de ces constatations, la Commission a commencé à examiner la manière d'améliorer le fonctionnement du MIC. La communication sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes¹¹ préconise ceci: **renforcer le centre de suivi et d'information pour qu'il puisse jouer le rôle de centre opérationnel de l'intervention européenne en matière de protection civile.** Il faut pour cela dépasser le stade où l'on se limite à partager des informations et à réagir aux situations d'urgence et s'orienter vers une action par anticipation ou le suivi des situations d'urgence en temps réel et favoriser l'engagement dans des opérations ou la coordination de celles-ci. Ce changement implique la mise en place de systèmes d'alerte rapide, la nécessité d'évaluer les besoins, d'identifier les ressources correspondantes et de fournir aux États membres des conseils techniques sur les ressources à affecter à l'intervention, en élaborant des scénarios, en créant des procédures opérationnelles standard et en évaluant les enseignements tirés des expériences passées; en exploitant les compétences de la Commission pour mettre en commun les moyens de transport disponibles et cofinancer le transport des moyens de protection civile; en augmentant le nombre d'exercices et de formations destinés aux experts des États membres et à d'autres experts; et en aidant les États membres à mettre leurs ressources en commun. À partir de ces éléments de son réexamen

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:FR:PDF>

¹¹ Bruxelles, le 5.3.2008, COM(2008) 130 final, p. 6 et 7; disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:FR:PDF>

interne, de l'évaluation externe et des déclarations des parties concernées, la Commission conclut que le MIC a rempli sa fonction centrale dans le mécanisme de protection civile avec succès et de manière proactive et efficace. Même si la coopération entre les acteurs européens a constamment progressé, comme le montrent par exemple le programme européen de surveillance de la Terre et son service d'intervention d'urgence, ainsi que les synergies avec toutes les activités de la Commission en rapport avec la santé, des difficultés subsistent pour garantir que toutes les activités sont cohérentes, bien coordonnées avec, et complémentaires des interventions et des actions menées dans le cadre d'autres capacités de gestion des catastrophes à l'échelle de l'UE et au niveau international (notamment soutenues par les Nations unies), y compris celles disponibles dans le domaine de l'aide humanitaire, mais également de l'aide au développement à plus long terme, et des interventions des États participant. La coopération et la coordination européennes dans le domaine de la protection civile semblent toutefois présenter un potentiel encore inexploité, qui peut être davantage mis à profit par le futur MIC.

21. De plus, dans sa communication au Parlement européen et au Conseil 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»¹², la Commission a présenté d'autres actions pour parvenir à une réaction plus efficace, plus effective, plus cohérente et plus visible de l'UE. Celles-ci comprennent la fusion du MIC et de la cellule de crise de la DG ECHO pour créer un véritable *Centre européen d'intervention d'urgence* opérationnel 24 heures sur 24, constituant une des pierres angulaires de cette démarche. Ce centre devrait se matérialiser par une plateforme qui apporterait un soutien total aux États participant, aux autres services de l'UE et aux organisations internationales lors des opérations de secours d'urgence, et jouerait également un rôle central dans la planification des opérations de l'UE (y compris l'élaboration de scénarios et la planification d'urgence), ainsi que dans la coordination des ressources mises à disposition pour la réaction européenne.

3.2. Programme de formation

22. L'étude documentaire interne, les déclarations des parties concernées, l'évaluation externe et l'expérience acquise par la Commission dans le cadre de la formation indiquent que le programme de formation est un atout précieux de la coopération de l'UE en matière de protection civile. Les formations se sont avérées un atout pour la préparation des experts nationaux aux interventions de secours relevant de la protection civile et ont largement amélioré la capacité de réaction du système européen de protection civile. La Commission conclut que le programme de formation devrait rester une composante importante de la préparation dans le domaine de la coopération de l'UE en matière de protection civile.
23. D'après les évaluations, il est évident que les contenus des cours sont considérés pleinement complémentaires des autres activités de formation réalisées à l'échelon national et international. La Commission conclut que les évolutions à venir du système de formation de l'UE doivent continuer à garantir la cohérence entre les différents programmes aux différents niveaux, ce qui semble requérir une

¹² COM(2010) 600 final.

coordination continue ou améliorée entre tous les organismes de formation, en particulier si une intégration accrue des programmes devait être envisagée à l'avenir.

24. Un groupe de formation a été créé en 2009 (première réunion en septembre 2009). Il s'agit d'une première étape dans l'établissement d'un dispositif européen de formation à la gestion des catastrophes. De plus, les directeurs des formations tiennent jusqu'à sept réunions par cycle, dont trois sont des réunions d'évaluation. Une réunion annuelle des coordinateurs de formation a lieu à la fin de chaque année. Dans ce contexte, les discussions ont également porté sur les aspects de la comparabilité des programmes de formation nationaux, de la gouvernance et des questions de qualité, ainsi que sur les possibilités de concevoir des formations sur des thèmes de prévention et de préparation.
25. Au cours des années passées, le programme de formation a réussi à suivre les évolutions d'un mécanisme de protection civile amélioré, dont les activités et l'expertise ont été largement étendues au fil des ans. L'évaluation a clairement mis en évidence l'élargissement de la portée des activités de formation, plus nombreuses et de types nouveaux. Dans un contexte de pressions accrues sur les possibilités de financement public, ces évolutions conduisent à s'interroger sur la manière de fournir un programme de formation plus efficace en matière de protection civile, et susceptible de ne pas pouvoir, à l'avenir, reposer entièrement sur l'organisation centrale de la formation sur la coordination internationale.
26. Les formations ont constitué une excellente plateforme pour le partage d'expériences et la mise en réseau des experts en protection civile des États participant, ainsi que d'autres partenaires, tels que les membres des équipes de l'UNDAC (équipes des Nations unies chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe) et d'autres services de la Commission. Les coûts et les avantages de ces contacts formels et informels sont en général difficiles à évaluer avec des indicateurs objectifs. La Commission considère que, en cas de situation d'urgence de grande ampleur, de tels contacts et de tels réseaux peuvent faire la différence, cruciale, entre l'intervention de secours la meilleure possible et un scénario moins optimal, dans lequel des actions de coordination et d'organisation inefficaces feraient perdre un temps décisif. Il va de soi que le partage d'expériences et la création de réseaux ont également un coût pour le système. Cependant, les effets d'un tel réseau peuvent être obtenus accessoirement dans le cadre de la poursuite des objectifs principaux de formation, mentionnés précédemment.
27. Dans ce contexte, la Commission réfléchit également à la manière de mieux organiser l'échange d'expériences sur le terrain, et en matière d'exercices et de formation, et de mettre en commun les enseignements à tirer de manière plus structurée¹³.
28. La révision de la législation sur la protection civile, en 2011, sera l'occasion d'examiner ces différents aspects de manière plus approfondie. Elle soulèvera également la question de savoir si des montants plus importants peuvent être destinés à des actions de formation au titre du nouvel instrument financier, ou si d'autres

¹³ À l'avenir, une réunion annuelle sera organisée pour faciliter ces échanges d'expériences.

moyens doivent être trouvés pour améliorer encore les bénéfices d'une coopération plus étroite de l'UE sur la préparation des catastrophes.

3.3. Programme d'exercices

29. Il ressort du réexamen interne de la Commission, des constatations et des conclusions des évaluateurs externes, ainsi que des avis des États participant et d'autres parties concernées, que les exercices ont constitué une action efficace pour accélérer la préparation de l'UE aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Ils ont aidé à affiner les procédures et les dispositifs pratiques à établir pour les interventions relevant de la protection civile et la coopération, et ont permis de commencer à utiliser les dispositifs de soutien fournis par le pays hôte. Il ressort clairement, en particulier, que les objectifs fixés à l'article 24 de la décision de mise en œuvre du mécanisme¹⁴ sont atteints, à savoir: améliorer la capacité de réaction et fournir l'expérience pratique nécessaire des équipes, améliorer et vérifier les procédures, établir un langage commun pour la coordination des interventions de secours relevant de la protection civile, réduire le temps de réaction en cas d'urgence majeure, améliorer la coopération opérationnelle entre les services de protection civile des États participant, et partager l'expérience acquise.
30. La Commission conclut que les exercices grandeur nature effectués dans le cadre du mécanisme de protection civile cofinancé par l'UE se sont révélés essentiels pour l'amélioration du niveau de préparation de toutes les composantes du mécanisme de protection civile.
31. Si, d'une manière générale, les exercices réalisés durant cette période ont fourni un terrain propice à la réalisation des objectifs déclarés, ils ont également pâti du fait qu'ils ne sont pas intégrés dans un programme d'exercices plus complet et qu'ils constituent principalement une série de propositions présentées par les États participant. Cette observation a été faite par nombre des parties concernées lorsque celles-ci ont été invitées à considérer l'efficacité, la cohérence, la coopération et la complémentarité générales du programme d'exercices. Certaines personnes interrogées ont estimé que l'UE devrait fournir des orientations pour garantir, pour les exercices, des niveaux et des procédures permettant une comparaison, par exemple une norme minimale.
32. La Commission conclut que le programme d'exercices a atteint un tel degré de maturité qu'il est temps à présent de revoir les priorités et les objectifs concrets de la politique, en vue d'améliorer la préparation de l'UE, en commençant notamment par évaluer les exigences minimales convenues, en vigueur, concernant le financement de l'UE, et en établissant des exigences renforcées.
33. Des exercices grandeur nature constituent un entraînement au niveau de coordination national et européen. Cet aspect a posé d'importantes difficultés à toutes les étapes du cycle d'exercice, notamment parce que les États participant ont atteint des niveaux différents dans leurs systèmes de protection civile et dans leur approche de la planification, de la réalisation et de l'évaluation des exercices. Il y a donc lieu de

¹⁴ Décision de la Commission du 29 décembre 2003 fixant les modalités d'exécution de la décision 2001/792/CE, Euratom, instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile; 2004/277/CE, Euratom.

se poser la question de savoir si une coopération plus étroite entre le programme d'exercices européen et les programmes d'exercices nationaux serait bénéfique. Une coopération plus étroite pourrait améliorer encore l'efficacité, la cohérence, la coopération, la complémentarité, ainsi que le résultat du programme d'exercices, mais pourrait, en retour, impliquer que des ressources supplémentaires soient affectées aux efforts de planification et de coordination, ainsi qu'à la création d'un cadre d'exercices européen.

34. Compte tenu des éléments précédents, la Commission reconnaît qu'afin de mieux répondre à l'objectif final, à savoir améliorer les opérations grâce à une meilleure préparation, il y a lieu de considérer l'établissement d'un programme ou d'un cadre d'exercices intégré et complet. Il serait mis en place en plusieurs étapes, en commençant par l'établissement d'un glossaire commun et d'exigences minimales, arrêtées d'un commun accord, relatives à une méthodologie d'exercices (programme du plan d'évaluation et d'amélioration, contrôle des exercices, règles de sécurité communes, etc.), et comprendrait l'établissement d'une série de scénarios de catastrophes à pratiquer. Il s'agirait essentiellement d'utiliser les résultats des évaluations des risques et les scénarios élaborés dans les États participant, et de se concentrer sur les scénarios d'ensemble qui seront développés au niveau européen dans les prochaines années. De plus, un tel cadre politique en matière d'exercices pourrait également considérer des scénarios de déploiement important pour des interventions de secours à l'extérieur de l'UE.
35. En ce qui concerne le programme d'exercices de l'UE, la Commission conclut que, bien qu'il constitue globalement un succès, il pourrait être nécessaire de développer un cadre d'exercices renforcé pour améliorer encore le niveau de préparation et de coopération entre les pays européens et pour optimiser les bénéfices pour tous les États participant.

3.4. Programme d'échange d'experts

36. Dans un contexte européen et international d'activités de protection civile de l'UE, la connaissance directe des méthodes de travail et des procédures des partenaires, tels que les autorités et les entités concernées des autres États membres, apporte de nombreux avantages.
37. La Commission conclut que le programme d'échange d'experts a atteint ses objectifs, définis à l'article 25 de la décision de mise en œuvre du mécanisme¹⁵, à savoir permettre aux experts: 1) d'acquérir de l'expérience dans d'autres domaines; 2) de se familiariser avec les diverses techniques et procédures opérationnelles utilisées; 3) d'étudier les approches adoptées par d'autres services et institutions de secours d'urgence participant. En général, rencontrer des collègues travaillant sur les mêmes problèmes dans d'autres États membres contribue grandement à rationaliser et à faciliter la communication dans les situations d'urgence dans lesquelles le facteur temps est décisif.

¹⁵ Décision de la Commission du 29 décembre 2003 fixant les modalités d'exécution de la décision 2001/792/CE, Euratom, instituant un mécanisme communautaire; 2004/277/CE, Euratom.

38. Puisque seul un nombre limité d'experts ont été formés jusqu'à présent et puisqu'il semble actuellement y avoir des besoins en la matière, il paraîtrait utile de poursuivre ce programme, et même de considérer le faire connaître davantage.
39. La Commission précise que le programme est organisé de manière à constituer en premier lieu une occasion d'apprendre pour les experts envoyés à l'étranger. Dans le contexte d'amélioration de la coopération entre les États participant, il est opportun de considérer l'organisation d'échanges de telle manière que des experts sur des sujets particuliers soient mis à disposition d'autres États participant, à la demande de ceux-ci.

3.5. Modules

40. L'approche modulaire est maintenant solidement établie dans le monde de la protection civile européenne en tant que moyen permettant d'améliorer l'interopérabilité, la vitesse de déploiement, la prévisibilité de réaction, le soutien devant être apporté par l'État touché (pour que le module puisse exécuter ses tâches), et la qualité et l'efficacité globales des interventions européennes relevant de la protection civile. La création de modules et l'établissement de la base de données des modules dans CECIS¹⁶ ont également facilité le processus de demande et de fourniture d'aide à l'intérieur de l'UE, en améliorant la planification pour le donneur comme pour le récepteur (par exemple, dans le cas d'inondations, lorsque la demande concerne un certain nombre de modules de pompage de grande capacité, la capacité de ceux-ci, l'emplacement où ils pourraient être utilisés, le support nécessaire, etc., sont clairement spécifiés). La Commission estime que l'approche modulaire a clairement montré sa valeur ajoutée.
41. Il ressort du réexamen interne de la Commission, des constatations et des conclusions des évaluateurs externes, ainsi que des commentaires des parties concernées des États participant, que les modules de protection civile sont généralement considérés comme des moyens efficaces de renforcer la préparation de l'UE aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme.
42. Le concept de modules doit être encore renforcé en utilisant les modules dans des exercices spécifiques. Les travaux dans ce sens ont commencé en 2010, avec le début du premier cycle d'exercices avec six modules. Les exercices avec modules sont des exercices spécifiques sur le terrain, destinés à mettre à l'épreuve la coopération et la coordination entre différents modules et à former une équipe européenne de coordination de la protection civile en cas de situation d'urgence. Bien que ce rapport d'évaluation ne concerne pas les exercices avec modules (puisque'ils n'ont commencé qu'à la fin de l'année 2010), les premiers retours d'informations des États participant sur cette composante sont très positifs.
43. De plus, en ce qui concerne l'élaboration de procédures opérationnelles standard pour les modules, destinées à améliorer encore l'interopérabilité et la coordination sur le terrain et avec les sièges, les travaux avancent. Les lignes directrices sur le soutien à apporter par le pays hôte sont également en cours d'élaboration. Ces deux

¹⁶ CECIS – Système commun de communication et d'information d'urgence, auquel toutes les autorités nationales de protection civile des États participant et le MIC sont reliés.

initiatives sont coordonnées par la Commission, les États participant intervenant dans le cadre du groupe de travail sur les modules.

3.6. Projets pilotes et actions préparatoires

44. Un certain nombre de projets destinés à garantir la disponibilité des moyens de réaction ont été cofinancés par l'UE à travers des projets pilotes et des actions préparatoires. Ces projets visaient à tester les nouveaux dispositifs de gouvernance relatifs à la gestion des moyens des États participant (notamment des modules) mis en attente pour les opérations de l'UE dans le cadre d'un accord mutuel entre la Commission et les États participant concernés, ainsi que des moyens ou services supplémentaires au niveau de l'UE.
45. Un nombre important de moyens en réserve des États participant, ainsi que de capacités ou de services supplémentaires, ont été déployés dans des situations d'urgence réelles et ont donné des résultats encourageants dans le cadre d'une action préparatoire et de projets pilotes, ce qui indique que les modèles testés ont des chances d'être maintenus. Bien que l'évaluation externe conclue qu'il semble encore trop tôt pour apporter, à partir du nombre limité de déploiements, une réponse définitive à la question de savoir si une réaction plus efficace de l'UE face aux catastrophes a été atteinte ou non, il est admis que ces moyens ont contribué à une réaction mieux adaptée de l'UE aux catastrophes.
46. Dans le cadre de l'action préparatoire relative à une capacité de réaction rapide de l'UE, la Commission a cofinancé près de 20 projets faisant intervenir plus de la moitié des États participant et visant à mettre en place des dispositifs en attente pour des ressources clés. À travers ces projets, une série de moyens d'intervention [principalement des modules, dont recherche et sauvetage, purification de l'eau, équipes médicales, lutte contre les incendies de forêt¹⁷, détection et décontamination CBRN, abris temporaires, équipes techniques d'assistance et de soutien (TAST)] ont été mis en attente pour des opérations de l'UE relevant de la protection civile par les États participant. Ces moyens ont été testés lors d'exercices et utilisés dans des opérations en temps réel (par exemple, en réponse au séisme en Haïti et aux inondations en Pologne), et ont bien amélioré la réaction globale de l'UE. La mobilisation et le déploiement de ces modules à la demande de la Commission et du MIC n'ont pas posé de problèmes. Certains projets sont encore en cours et se poursuivront jusqu'à mi-2012.
47. Les avantages des moyens en attente se matérialiseraient pleinement par un système cohérent englobant un nombre approprié de moyens de différents types, associés à une planification préalable (comprenant des scénarios de référence et des plans

¹⁷ En ce qui concerne la lutte contre les incendies de forêt et les activités connexes soutenues par la CE, d'après l'article 4 du règlement LIFE+ (CE) n° 614/2007, les objectifs spécifiques du volet «LIFE+ Information et communication» du programme LIFE+ comprennent des activités visant la prévention des incendies de forêt et la formation sur cette prévention. Actuellement, trois projets de l'appel à propositions 2008 sont en cours. FORESTFIRE (PL) vise à réduire le risque d'incendie de forêt dû aux activités humaines en sensibilisant à la prévention des incendies de forêt. EEFOREST (PT) vise à réduire le nombre d'incendies de forêt sur la commune de Tavira en augmentant l'efficacité des campagnes de sensibilisation aux forêts. FFPE (EE) vise à améliorer l'application des mesures de prévention des incendies de forêt et à accroître la sensibilisation à la protection contre les incendies de forêt au niveau national.

d'urgence). Cela pourrait notamment être fait en développant la capacité de réaction d'urgence de l'UE grâce à la mise en commun des moyens des États membres qu'eux-mêmes auraient préengagés sur une base volontaire pour des opérations de secours de l'UE en cas de catastrophe, comme indiqué dans la communication de la Commission d'octobre 2010 (COM (2010) 600 final).

48. Un projet pilote relatif à une coopération renforcée entre les États participant pour lutter contre les incendies de forêt (Réserve tactique européenne de lutte contre les incendies de forêt – EUFFTR) a été lancé en 2008 dans le but d'améliorer la mobilisation des moyens opérationnels et des structures d'urgence pour aider un État participant à faire face à des incendies de forêt dont le nombre et l'intensité excèdent sa capacité logistique et humaine. Le projet EUFFTR comportait deux avions de lutte contre les incendies (Canadair CL-215) loués sur le marché commercial et prêts à voler 150 heures chacun entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre 2009. Ces avions constituaient une ressource supplémentaire de l'UE, conçue pour renforcer sa capacité globale de lutte contre les incendies. Ils étaient disponibles pour aider les États membres de l'UE ayant demandé une assistance de lutte aérienne contre les incendies au titre du mécanisme de protection civile.
49. La décision de déployer l'EUFFTR a été prise par la Commission après consultation de tous les États membres méridionaux sur la situation des incendies de forêt. À la suite de la décision, le ministre français de l'intérieur (le bénéficiaire du projet) a garanti le déploiement des avions, stationnés à Bastia (Corse). L'EUFFTR est intervenue dans six des neuf situations d'urgence liées à des incendies de forêt pour lesquelles le mécanisme a été activé en 2009: deux fois en France-Corse et au Portugal, une fois en Italie, et une fois en Grèce. Dans les trois autres cas d'activation du mécanisme (Albanie, Grèce et Portugal), les États membres ont apporté une aide suffisante en temps opportun, et l'EUFFTR n'a pas été mobilisée.
50. Comme indiqué également dans l'évaluation externe, la complémentarité des actions est plus difficile à évaluer. Certaines actions auraient-elles été menées sans le cofinancement apporté au niveau de l'UE? L'enquête en ligne montre assez clairement que la complémentarité a été pleinement atteinte [80 % contre 10 % des personnes ayant répondu (voir plus haut)]. Cependant, il convient de préciser que certains des résultats peuvent être faussés dans une certaine mesure, car les bénéficiaires des projets cofinancés représentent une proportion importante du groupe de personnes ayant répondu. Les évaluateurs sont préoccupés par le fait que le financement des projets pilotes ou des actions préparatoires n'est pas entièrement complémentaire, mais qu'il s'agit plutôt d'une mesure de «colmatage» pour pallier une activité de prévention ou de préparation incomplète dans un pays ou une région. De plus, les personnes interrogées au cours d'un entretien ont mentionné la possibilité d'une sorte d'«effet dissuasif non recherché», dans la mesure où certains États participant pourraient compter sur l'aide apportée dans le cadre du mécanisme au lieu de réaliser eux-mêmes les investissements nécessaires (par exemple pour des mesures préventives). Une évaluation objective devrait considérer un scénario de référence inverse, et décrire ce qui serait arrivé en l'absence de cofinancement de l'UE. Dans le contexte spécifique de plusieurs États participant, une telle analyse est difficile à réaliser et ne donnerait que des résultats incertains.
51. Compte tenu de ces difficultés, la Commission n'est pas en mesure d'apprécier pleinement l'existence ou l'absence de complémentarité. En ce qui concerne

l'éventuelle «éviction» ou remplacement des mesures nationales de prévention, une telle décision requerrait la référence à une norme minimale admise, relative au niveau de prévention adapté.

52. Il serait possible de déterminer, grâce à une évaluation, si certains des résultats, en particulier la capacité de réaction rapide améliorée atteinte, pourraient avoir été obtenus à un coût inférieur. À partir des données dont elle dispose actuellement, la Commission n'est pas en mesure de tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité de la démarche. Cependant, un certain nombre de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête en ligne de l'évaluation externe ont signalé la nécessité d'un contrôle et d'une évaluation plus approfondis.
53. La Commission conclut que l'élaboration du concept de modules de protection civile, d'actions préparatoires et de projets pilotes a doté l'Europe d'un niveau de préparation plus élevé. Une capacité de réaction rapide améliorée permettra de mieux faire face à toute catastrophe majeure, et aidera à sauver des vies et à protéger les installations et l'environnement à l'intérieur de l'Europe comme à l'extérieur de celle-ci. Cependant, il apparaît également clairement qu'il convient de conserver les bénéfices de cette préparation améliorée à moyen et long terme, en préservant et en développant les modules déjà en place. La Commission précise à ce sujet que les évaluateurs ont signalé que presque toutes les personnes ayant répondu à l'enquête souhaitent vivement que le système d'actions préparatoires soit maintenu au-delà de son expiration en 2010 (20 réponses positives sur 25).

3.7. Dispositions relatives à l'aide au transport

54. Les dispositions relatives au transport sont en place depuis 2007, et ont été adoptées en réponse à un déficit de transport avéré. La Commission contribue: 1) en octroyant des subventions directes aux États participant (tous les moyens de transport peuvent en bénéficier: moyens civils ou militaires, selon les cas, à condition que les directives pertinentes, internationales ou des Nations unies, soient pleinement respectées¹⁸) ou 2) en utilisant les services d'une entreprise de transport («courtier») pour louer des moyens de transport. Un maximum de 90 millions EUR peuvent être utilisés pour les transports au titre de l'instrument financier pour la protection civile au cours de la période allant de 2007 à 2013. L'État participant ayant sollicité une aide financière doit rembourser au moins 50 % des fonds reçus de l'UE dans un délai de 6 mois à compter de l'intervention.
55. Il a fallu du temps avant que les États participant puissent utiliser pleinement la dotation de transport. Le total du cofinancement du CPFPI depuis le début des dispositions relatives au transport, à la fin de l'année 2010, s'élève à près de 7,5 millions EUR, avec, en 2010 et 2011, une nette augmentation du nombre de demandes d'aide faisant intervenir la mise en commun des moyens et du nombre de demandes d'aide financière¹⁹.

¹⁸ En particulier, les directives dites «d'Oslo» et «MCDA».

¹⁹ En 2007, il y a eu une demande de financement de transport, pour une valeur totale d'environ 0,03 million EUR; la valeur totale du cofinancement du transport en 2008 et 2009 est restée stable à 0,4 million EUR par an; en 2010, elle a atteint environ 6,6 millions EUR (pour 55 demandes), et en 2011, elle atteint déjà 10,8 millions EUR (pour 35 demandes).

56. L'évaluation a montré que les dispositions relatives au transport ont contribué à une amélioration générale de la fourniture d'aide, et conduit à une réaction plus efficace en cas de catastrophe. Les dispositions relatives au transport présentent également un avantage non négligeable en permettant la présence et la visibilité de tous les États participant lors de situations de catastrophe internationale. Dans l'ensemble, les mesures relatives au transport se sont révélées utiles, puisqu'elles aident les États participant à mettre en commun et à partager leurs moyens de transport, et élargissent l'offre, répondant ainsi au problème du manque de transport (grâce aux services de transport fournis par le «courtier» ou à l'aide financière). Dans l'enquête en ligne, 40 % des personnes interrogées ont indiqué que les dispositions relatives au transport avaient une incidence déterminante sur la décision de proposer une aide.
57. Les procédures mises en place pour gérer l'aide financière grâce à des subventions directes, octroyées aux États participant, se sont avérées utiles, contribuant à pallier une lacune majeure. Toutefois, il est admis de tous que les procédures sont lourdes et compliquées, qu'elles devraient être rationalisées et qu'une plus grande flexibilité s'impose.
58. D'importantes considérations ressortant de l'évaluation rendent nécessaires la poursuite des recherches sur les différents niveaux de cofinancement des opérations de transport, suivant l'urgence ou la priorité de la fourniture de certaines ressources de secours, ainsi que sur la manière d'améliorer l'accès aux moyens ou aux options de transport.

3.8. Projets de coopération

59. La Commission a réalisé sa propre évaluation de ce segment sans s'appuyer sur l'évaluation externe. Les consultants n'étaient pas chargés d'évaluer les projets de coopération en matière de prévention et de préparation, principalement en raison du fait que la méthodologie de l'enquête en ligne et de l'entretien n'aurait pas convenu, étant donné que les résultats individuels ne sont pas connus dans les détails par un plus grand groupe de personnes.
60. Les projets de coopération cofinancés par l'instrument financier pour la protection civile dans le domaine de la prévention et de la préparation semblent avoir atteint les objectifs fixés. Les projets exécutés dans le cadre de l'appel 2007 ont donné lieu à une série de directives, de conférences et de rapports intéressants. Dans un souci de transparence, les rapports finaux sont publiés et, pour chaque projet, la Commission a reconnu les mérites individuels en approuvant ces rapports finaux. Une augmentation du nombre de propositions et du nombre de projets recevant une aide financière au fil des ans est également constatée, ce qui tend à indiquer qu'il y a des besoins. Bien que nombre des projets ne puissent pas être évalués avec de simples indicateurs financiers, comme c'est le cas des projets de recherche et de développement en général, chaque projet est considéré apporter une contribution utile aux efforts de l'UE en matière de prévention et de préparation, qui pourraient subitement devoir recourir aux projets élaborés, en cas de situation d'urgence majeure.
61. La Commission conclut que les projets de prévention et de préparation ont largement contribué à de nombreuses améliorations du système de protection civile et de gestion des catastrophes de l'UE et que la possibilité de financement devrait également être maintenue à l'avenir.

62. Cependant, la question est de savoir si le fait d'ajouter des projets ad hoc individuels, dont les objectifs réels, les bénéficiaires prévus et les résultats attendus sont très divers, peut contribuer de manière suffisante à atteindre les objectifs stratégiques sous-jacents en l'absence d'un cadre politique global pouvant être utilisé à des fins de comparaison. L'octroi d'une aide financière à une série de projets individuels sur la base d'appels à propositions annuels successifs ne peut sans doute pas se substituer à un cadre politique.
63. La situation est légèrement différente dans le domaine de la préparation car le mécanisme y répond de manière approfondie. Cependant, la question du cadre politique global se pose toujours dans la mesure où le mécanisme se concentre sur les acteurs de la protection civile au sens strict, tandis que la préparation au titre de l'instrument financier pour la protection civile considère également d'autres bénéficiaires, tels que le public en général et les actions générales de préparation et de sensibilisation. Les questions relatives à l'établissement de plus grandes complémentarités entre les projets, à la réduction maximale du chevauchement et à l'amélioration de la durabilité des résultats du projet semblent mériter d'être considérés de manière plus approfondie.
64. Bien que cela sorte du champ de la présente évaluation, il serait éventuellement possible d'examiner également le potentiel de synergies possibles avec des programmes et des politiques de l'UE grâce à des instruments pouvant soutenir certains aspects des activités de prévention et de préparation.

4. CONCLUSIONS

65. La Commission constate que les conclusions des évaluateurs externes sont positives dans l'ensemble, dans le sens où elles reconnaissent et mettent en évidence l'utilité et la pertinence des activités de l'UE en matière de protection civile au cours de la période considérée. Il a été largement reconnu, en particulier, que le centre de surveillance et d'information fournit des services utiles, qui s'avèrent pertinents pour les États participant quand des interventions de secours relevant de la protection civile sont menées à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE.
66. La Commission a également pris note des préoccupations et des idées relatives à des améliorations possibles, dont les parties concernées ont fait part aux évaluateurs. La préparation des propositions législatives en 2011 est l'occasion de considérer toutes les questions pertinentes. De plus, la fusion des unités de protection civile avec la direction générale de l'aide humanitaire (DG ECHO), décidée au début de l'année 2010, ainsi que la création d'une nouvelle direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile²⁰, générera de nouvelles synergies et de nouvelles complémentarités, en particulier concernant les opérations de secours dans les pays tiers.
67. La Commission a également constaté la nature ad hoc de la réaction actuelle de l'UE aux catastrophes et la nécessité d'évoluer vers un système dans lequel la planification à l'avance permet de mobiliser les moyens essentiels pour un déploiement immédiat.

²⁰ http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm.

La planification des opérations de l'UE relevant de la protection civile sera améliorée grâce à l'élaboration de scénarios de référence, à la cartographie des moyens des États membres, à l'élaboration de plans d'urgence, à la mise en commun des moyens des États membres préengagés dans les opérations de l'UE sur une base volontaire, à la rationalisation et au renforcement des dispositions relatives à l'aide au transport, ainsi qu'à d'autres mesures présentées dans la communication d'octobre 2010 sur la réaction en cas de catastrophe.

68. Les formations se sont révélées une ressource précieuse pour la préparation des experts nationaux aux interventions de secours relevant de la protection civile, améliorant la capacité de réaction globale du mécanisme. Toutefois, l'évaluation a également montré que la poursuite de l'évolution des dispositifs de formation est limitée en raison de l'absence de cadre politique global. Des conclusions similaires ont été tirées sur le programme d'exercices, qui a reçu un soutien général mais s'est heurté à l'absence de cadre politique global. Pour mieux atteindre le but ultime des formations, à savoir l'amélioration des opérations, il y a lieu d'envisager la mise en place d'une politique de formation et d'exercices intégrée.
69. Les dispositions relatives à l'aide au transport semblent à présent solidement ancrées dans le mécanisme et une utilisation très importante des dispositifs de mise en commun et de cofinancement a été observée au cours des deux dernières années, même si des appels à rationaliser les procédures ont été formulés et dûment entendus. Au-delà de la simple rationalisation des règles et des procédures administratives, d'importantes considérations ressortant de l'évaluation rendent nécessaire de mener des recherches sur les différents niveaux de cofinancement, suivant l'urgence ou la priorité de la fourniture de certaines ressources de secours, ainsi que d'améliorer l'accès aux moyens ou aux options de transport.
70. L'approche modulaire a été accueillie avec grand intérêt et avec succès par les États participant, et devrait être développée plus avant, notamment grâce à des exercices spécialisés et à l'élaboration de procédures opérationnelles standard.
71. Des dispositifs nouveaux visant à améliorer la disponibilité des moyens de secours clés, testés grâce à des projets pilotes et à des actions préparatoires, se sont révélés viables et devraient être développés davantage. Il convient, cependant, de préciser que les projets pilotes et les actions préparatoires sont, de par leur nature, limités dans le temps et ne sauraient remplacer une politique et un cadre réglementaire s'inscrivant davantage dans la durée. L'expérience acquise dans la conception et l'exécution de ces projets aide à la préparation de la révision de la législation de 2011.
72. La Commission conclut que des progrès importants ont été accomplis dans la coopération et la coordination de l'UE en matière de protection civile, mais qu'un potentiel reste encore inexploité. Les besoins politiques dans le domaine de la prévention et de la gestion des catastrophes ont fait l'objet d'une sensibilisation et d'une reconnaissance accrues. Un cadre politique de prévention amélioré de l'UE permettrait de répondre aux divers aspects de la prévention dans différents domaines d'action de l'UE (environnement, sécurité, santé et politiques régionales) et de faciliter encore la coopération entre les États participant.

73. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à prendre note de ces conclusions d'évaluation.