



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2011
SEC(2011) 1630 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document

**Décision du Parlement européen et du Conseil
relative au mécanisme de protection civile de l'Union**

{COM(2011) 934 final}

{SEC(2011) 1632 final}

Clause de non-responsabilité: le présent rapport n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration, sans préjuger de la forme définitive d'une décision de la Commission.

1. INTRODUCTION

La législation de l'UE en matière de protection civile se compose de deux décisions du Conseil instituant respectivement un mécanisme communautaire¹ et un instrument financier (CPFI)² dans ce domaine. Le mécanisme soutient et coordonne la préparation et le déploiement de l'aide en nature (équipes, experts et matériel) fournie par les États membres aux pays sollicitant une aide internationale dans tous les types de situations d'urgence majeures survenant à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme.

Les catastrophes sont de plus en plus fréquentes, intenses et complexes. Pour y faire face de manière efficace et efficiente, il est nécessaire d'adapter les systèmes actuels permettant d'assurer la prévention et la protection contre les catastrophes et la coordination au niveau de l'UE.

La présente analyse d'impact a été réalisée par la Commission en vue d'orienter ce processus. Elle passe en revue les options stratégiques dont dispose l'UE en matière de coopération dans le domaine de la protection civile, y compris tous les aspects d'une évaluation ex ante permettant de définir la future forme du CPFI.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

Les travaux d'analyse d'impact ont impliqué la mise en place d'un groupe de pilotage de l'analyse d'impact associant 21 services intéressés³ et la réalisation d'une étude externe approfondie⁴.

Les principaux acteurs concernés sont les autorités nationales responsables de la protection civile, les organisations internationales, les agences des Nations unies, les organisations chargées de gérer les situations d'urgence et la communauté humanitaire. Trois consultations ciblées ont été menées auprès des acteurs concernés⁵ et une série de manifestations ont été organisées à leur intention⁶. À la suite de l'avis formulé par le comité d'analyse d'impact, le rapport d'analyse d'impact a été révisé afin de refléter toutes les observations.

3. LES PROBLÈMES À RÉSOUDRE

Le CPFI actuel arrivera à échéance fin 2013. La décision instituant le mécanisme est étroitement liée au CPFI, mais n'a pas de date de fin de validité. Les actions de l'UE en matière de protection civile menées dans le cadre du mécanisme et du CPFI se heurtent à trois obstacles majeurs: 1) des catastrophes de plus en plus nombreuses, intenses et complexes,

¹ JO L 314 du 1.12.2007, p. 9.

² JO L 71 du 10.3.2007, p. 9.

³ SG, SJ, BUDG, HOME, ENV, JUST, CLIM, RTD, JRC, MOVE, ENER, REGIO, SANCO, AGRI, ENTR, INFSO, ELARG, DEVCO, FPIS et EEAS.

⁴ Annexe C.

⁵ Des assemblées ont été organisées avec les acteurs concernés les 6 avril et 17 juin 2011; 120 participants ont assisté à chaque événement.

⁶ Une réunion des directeurs généraux de la protection civile s'est tenue à Budapest du 23 au 25 mai 2011.

2) des contraintes budgétaires, compte tenu de la situation économique actuelle, et 3) des limitations systémiques inhérentes au mandat actuel du mécanisme, qui réduisent l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la réaction de l'UE en cas de catastrophe.

Le mécanisme comporte actuellement plusieurs lacunes en matière de réaction, de préparation et de prévention afférentes aux catastrophes:

- 1) un caractère réactif et ad hoc, qui limite l'efficacité, l'efficience et la cohérence de la réaction de l'Union. À l'heure actuelle, le mécanisme n'est pas apte à garantir la disponibilité de l'aide en cas de besoin et ne permet pas une planification d'urgence digne de ce nom;
- 2) des déficits importants sur le plan des moyens de réaction, dus à des quantités insuffisantes et à des problèmes de délais ou de mise en commun. On observe des déficits en ce qui concerne les moyens de gestion des risques à faible probabilité et à incidence élevée, les moyens spécialisés impliquant des coûts élevés et les moyens «horizontaux»;
- 3) le caractère limité des solutions en matière de transport et la lourdeur des procédures, qui entravent la réaction optimale: l'absence d'accès fiable au transport peut faire échouer l'acheminement de l'aide; les procédures à suivre pour solliciter le soutien financier de l'UE à des fins de transport sont considérées comme des charges administratives lourdes dans le cas des mesures de réaction rapide;
- 4) une préparation limitée en matière de formation et d'exercices: des problèmes d'incompatibilité ont été constatés en ce qui concerne le matériel, les procédures de coopération, la préparation individuelle et la confiance dans les capacités des partenaires. Sans l'aide de l'UE, les États participants ne seront pas en mesure d'améliorer leur niveau de préparation aux événements transfrontières de grande envergure;
- 5) le manque d'intégration de la prévention: les politiques de prévention sectorielles souffrent de l'absence d'un cadre général de l'UE en matière de gestion des risques qui permettrait de regrouper les différents éléments afin d'associer plus efficacement prévention, préparation et réaction.

3.1. Scénario de référence

Dans le scénario de référence, la décision instituant le mécanisme n'est pas modifiée et le CPFI est renouvelé sous sa forme actuelle. Le système de réaction qui en résulterait ne serait pas suffisamment efficace pour répondre aux besoins, passerait à côté des avantages économiques d'une meilleure mise en commun et n'exploiterait pas le potentiel de coopération pour renforcer la prévention et la préparation.

En l'absence d'action, la Commission estime que:

- 1) moins de moyens seraient mis à disposition de la coopération dans l'UE;
- 2) les problèmes et les retards liés au transport se multiplieraient;
- 3) les États membres n'atteindraient pas un niveau de préparation individuelle suffisant;

- 4) les avantages de la coopération sur le plan de la prévention ne seraient pas optimaux.

3.2. Justification de l'action de l'UE et subsidiarité

L'article 196 du TFUE établit la base juridique spécifique des actions de protection civile de l'Union qui visent à soutenir et compléter l'action des États membres aux niveaux national, régional et local portant sur la prévention, la préparation et l'intervention en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile.

L'action de l'UE dans ce domaine suppose de gérer des situations ayant une forte dimension multinationale, ce qui exige une coordination globale et une action concertée au-delà du niveau national. La valeur ajoutée de l'UE résulterait d'économies d'échelle, telles que la logistique, le transport, la constitution volontaire d'une réserve de moyens, une meilleure utilisation des ressources rares et le recours à des économies d'action préventive en remplacement de la réaction a posteriori aux catastrophes.

4. OBJECTIFS DE LA RÉVISION

Objectifs généraux	Objectifs spécifiques
<p>Réaction</p> <p>1) Réagir de manière plus efficace et efficiente grâce à la planification et à une meilleure disponibilité de l'aide.</p>	Abandonner la coordination réactive et ad hoc au profit d'un système planifié à l'avance, préétabli et prévisible.
<p>2) Remédier aux déficits importants en matière de capacités de réaction.</p>	Repérer et combler de manière économiquement rationnelle les déficits importants en matière de capacités de réaction aux catastrophes.
<p>Transport</p> <p>3) Améliorer la réaction dans les situations d'urgence majeures grâce à de meilleures solutions en matière de transport.</p>	<p>A) Réduire les goulets d'étranglement dus à des ressources logistiques et financières limitées en matière de transport.</p> <p>B) Simplifier les dispositions relatives au transport et rationaliser les procédures administratives.</p>
<p>Préparation</p> <p>4) Soutenir et compléter les actions menées par les États participants dans le domaine de la préparation à l'aide d'un cadre stratégique cohérent de l'UE en matière de préparation.</p>	<p>1) Resserrer les liens entre les systèmes de préparation nationaux en renforçant leur compatibilité.</p> <p>2) Étendre le champ d'application des actions de préparation actuellement menées par l'UE et établir un lien plus étroit entre ces actions et les programmes nationaux.</p> <p>3) Définir explicitement la préparation comme l'un des objectifs de la coopération de l'UE en matière de protection civile et prévoir un financement suffisant.</p>

<p>Prévention</p> <p>5) Soutenir et compléter les actions de gestion des risques de catastrophes menées par les États participants à l'aide d'un cadre stratégique cohérent de l'UE en matière de prévention.</p>	<p>1) Soutenir la planification de la gestion des risques de catastrophes au niveau national.</p> <p>2) Améliorer le partage d'expériences en promouvant une conception commune des pratiques en matière de gestion des risques de catastrophes et fournir le financement nécessaire pour atteindre un niveau élevé de protection.</p> <p>3) Intégrer les politiques de prévention des catastrophes.</p> <p>4) Renforcer la sensibilisation à l'égard de la prévention.</p>
--	---

5. LES OPTIONS EVALUEES ET LEURS INCIDENCES

5.1. Disponibilité de l'aide

Dans sa communication de 2010 sur la capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe⁷, la Commission propose de mettre en place une *capacité de réaction d'urgence de l'UE* (une réserve de moyens mis à disposition à l'avance et à titre volontaire par les États participants) et un *Centre de réaction aux situations d'urgence*, de faciliter le transport et de faire appel à des moyens financés par l'UE pour combler les déficits de capacités. Tous les acteurs concernés plaident fermement en faveur de davantage de planification, de dispositions préalables et de prévisibilité.

Options stratégiques concernant la disponibilité de l'aide: 1) réserve de moyens constituée de manière volontaire et sans le cofinancement de l'UE; 2) réserve de moyens constituée de manière volontaire avec un cofinancement limité de l'UE (coûts de déploiement uniquement); 3) réserve de moyens constituée de manière volontaire avec un cofinancement plus élevé de l'UE (développement – matériel compris –, coûts liés à la disponibilité opérationnelle et déploiement).

L'option 1 n'aurait pas d'incidence sur le budget de l'UE et n'impliquerait aucune modification législative. Il s'agirait d'un engagement purement politique, qui ne garantirait pas la disponibilité fiable et pérenne de moyens suffisants. L'option 2 permettrait de réduire les contraintes financières pesant sur les États participants au moment d'injecter des moyens dans la réserve, mais aussi de rendre la réaction de l'UE plus cohérente et de la fonder davantage sur les besoins. Cela contribuerait à éviter les doubles emplois, à stimuler les complémentarités et à accélérer l'acheminement de l'aide, avec à la clé un gain général d'efficacité. La charge administrative incombant aux États participants et à l'UE serait faible. La réaffectation budgétaire est estimée à 9 000 000 EUR par an. L'option 3 a un impact comparable à celui de l'option 2 et aurait pour effet de renforcer encore l'efficacité et l'efficacité de la réaction de l'UE en cas de catastrophe, car elle déboucherait plus rapidement sur la constitution d'une réserve fonctionnelle.

Globalement, les options 2 et 3 sont les meilleures sur le plan de l'efficacité et de l'efficacité; l'option 3 offre même des avantages encore plus marqués.

⁷ COM(2010) 600.

5.2. Mise en évidence et comblement des déficits importants

La communication de 2010 expose différentes solutions pour combler les déficits en matière de réaction, dont la possibilité de mettre en commun au niveau de l'UE des moyens financés par celle-ci et de les déployer de la même manière que ceux issus de la réserve constituée à titre volontaire. Lorsque ces moyens ne sont pas requis pour des opérations de l'UE, les États participants chargés de leur gestion pourraient les utiliser au niveau national.

Options stratégiques concernant les déficits importants: 1) comblement des déficits par les États participants sans le cofinancement de l'UE; 2) comblement des déficits par les États participants avec le cofinancement de l'UE; 3) comblement des déficits à l'aide de moyens disponibles au niveau de l'UE.

L'option 1 n'impliquerait pas de coûts significatifs pour le budget de l'UE, mais aurait une efficacité limitée. La répartition inégale des charges et avantages financiers entre les États participants pourrait être source de tensions. L'option 2 permettrait de combler les déficits et de partager les moyens de manière efficace et efficiente, en instaurant un modèle plus équitable et plus cohérent fondé sur la répartition (partielle) de la charge et l'allègement des contraintes financières pesant sur les États participants. L'option 3 est extrêmement efficace, car elle permet à l'UE de combler de manière rapide et économiquement rationnelle les déficits mis en évidence, en fonction du budget disponible. Des incidences plus élevées pour le budget de l'UE pourraient faire l'objet d'une remise en cause pour des raisons de subsidiarité.

L'option 2 semble particulièrement appropriée pour les moyens visant à contrer les risques à faible probabilité et à incidence élevée, et l'option 3 pour les moyens horizontaux dont bénéficient tous les acteurs, surtout si les incidences budgétaires sont faibles.

5.3. Transport

Options stratégiques concernant les ressources logistiques et financières limitées en matière de transport: 1) abandon du mécanisme; 2) statu quo; 3) augmentation du cofinancement maximal de l'UE destiné au transport pour répondre aux besoins prioritaires les plus urgents; 4) augmentation générale du cofinancement maximal de l'UE destiné au transport.

L'option 1 est rejetée, car elle compromettrait la réalisation des objectifs en matière de protection civile. L'option 2 repose sur des solutions privées qui n'impliquent pas de coûts et sur le fait que les États participants se proposent mutuellement des services de transport. Les options 3 et 4 permettraient de réduire les obstacles liés au financement du transport. Avec l'option 3, la réaction dans son ensemble serait fondée sur les besoins. Dans le contexte des options 3 et 4, la charge administrative pesant sur les partenaires extérieurs devrait rester la même. Dans le cadre de l'option 4, les faibles coûts de transport risquent d'encourager le déploiement de biens non essentiels; l'option 3 est donc privilégiée.

Options stratégiques concernant l'élaboration de procédures administratives rationalisées: 1) statu quo; 2) simplification.

Dans le cadre de l'option 1, la Commission procéderait à une simplification sans réviser la législation. L'option 2 suppose une révision de la législation; elle devrait réduire davantage les frais administratifs supportés par l'UE et les États participants et contribuer de manière

significative à la réalisation des objectifs. L'option 1 n'étant pas jugée suffisante pour donner lieu à des améliorations notables, l'option 2 est privilégiée.

5.4. Préparation

Globalement, les acteurs concernés se disent satisfaits des dispositifs existants en matière de formation et d'exercices. Certains ont demandé que le champ d'application de ces dispositifs soit élargi. Les options visant à introduire une législation contraignante, des normes obligatoires ou des labels de qualité ont été écartées d'emblée, étant donné que la base juridique de l'article 196 du TFUE exclut toute harmonisation.

Options stratégiques: 1) lignes directrices non contraignantes relatives aux formations et aux exercices, pas de modification des niveaux de dépenses du CPFI; 2) cadre stratégique général de l'UE en matière de préparation ne comportant pas de dispositions juridiquement contraignantes, assorti d'un financement complémentaire de l'UE pour l'établissement d'un réseau de formation et d'autres actions; 3) soutien de l'UE à la formation en matière de protection civile, moyennant le respect de certaines exigences minimales par les centres de formation des États participants.

Option 1: des lignes directrices de l'UE à caractère non contraignant et susceptibles d'entraîner des contrastes dans le niveau de préparation des États participants seraient inefficaces. Les incidences économiques, environnementales et sociales, y compris les charges administratives, seraient limitées, puisque les États participants se borneraient à appliquer leurs propres normes.

Option 2: étant donné que les États participants n'ont pas le même niveau de préparation, la mise en œuvre de lignes directrices de l'UE à caractère non contraignant aurait des conséquences inégales sur le plan des coûts et de l'efficacité. Si un soutien financier de l'UE était octroyé, le coût serait (en partie) supporté par le budget de l'UE.

Option 3: l'efficacité et l'efficience des opérations de réaction auxquelles participent plusieurs États sont accrues grâce à des principes communs, des connaissances, une meilleure interopérabilité et une réserve de ressources plus importante. Les coûts au niveau de l'UE sont limités en ce qui concerne la mise en place d'un réseau de formation. Les coûts de mise en œuvre dans les États participants sont notamment liés à l'application des normes relatives aux programmes de formation. La charge administrative pesant sur les opérateurs publics et privés peut s'avérer importante, étant donné que le respect des normes et des exigences est susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires considérables en matière de comptes rendus.

Sur le plan de l'efficacité et de la valeur ajoutée de l'UE, les options 2 et 3 seraient plus avantageuses que l'option 1. L'option 3 serait probablement meilleure que l'option 2 du point de vue de l'efficacité et de la cohérence, mais elle a donné lieu à des réserves de la part des acteurs concernés.

5.5. Prévention

Les acteurs concernés conviennent que les actions de prévention doivent faire partie intégrante d'une démarche équilibrée qui permet à l'UE de progresser dans le domaine de la protection civile.

Options stratégiques: 1) pas de nouvelle législation de l'UE, mais des lignes directrices régissant les normes de prévention nationales minimales et les plans nationaux de gestion des risques de catastrophes; maintien des niveaux de cofinancement actuels; 2) cadre stratégique général de l'UE en matière de prévention ne comportant pas de dispositions contraignantes, assorti d'un financement complémentaire de l'UE pour les plans de gestion des risques; 3) établissement d'un délai pour l'élaboration des plans de gestion des risques par les États membres, accompagné de lignes directrices de la Commission.

L'option 1 pourrait conduire à une mise en œuvre inégale des plans de gestion des risques et à l'application de normes de prévention minimales, et elle ne parviendrait pas à améliorer la norme de prévention générale dans l'UE.

L'option 2 permettrait une mise en œuvre plus rapide des lignes directrices, à condition que les États participants sollicitent le financement de l'UE. Les coûts dépendraient de l'état d'avancement de chaque système national. Les coûts administratifs liés aux comptes rendus supplémentaires seraient faibles ou insignifiants. Les incidences économiques, environnementales et sociales seraient plus importantes que celles de l'option 1.

L'option 3 aboutirait à une approche cohérente et équitable dans l'ensemble de l'UE, bien que la longueur des processus législatifs risque d'en retarder la mise en œuvre. La charge administrative serait faible.

Alors que l'option 1 ne garantit pas suffisamment d'efficacité et de cohérence, les options 2 et 3 seraient avantageuses sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence. L'option 2 rendrait possible une mise en œuvre plus rapide; l'option 3 pourrait, quant à elle, favoriser à moyen terme une exécution plus cohérente des plans de gestion des risques de catastrophes, mais elle s'est heurtée aux réserves des acteurs concernés.

6. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

À l'issue de l'analyse d'impact, il est proposé d'inclure les éléments suivants dans la proposition législative: en matière de réaction, les éléments et principes essentiels relatifs à la réserve de moyens constituée de manière volontaire (disponibilité de l'aide, option 3) et aux moyens financés par l'UE (déficits importants, option 2), accompagnés d'une référence aux règles d'exécution; en matière de transport, une révision de certaines des dispositions juridiques actuelles en vue d'augmenter le taux de financement maximal de l'UE pour les opérations de transport et de simplifier les procédures administratives; en matière de prévention et de préparation, un cadre stratégique général de l'UE et des lignes directrices de la Commission. Il y a lieu de fixer un délai pour l'élaboration des plans de gestion des risques par les États membres (prévention, option 3). Une aide financière complémentaire de l'UE permettrait de soutenir la mise au point de plans de gestion des risques et le respect des normes minimales, le réseau de formation et d'autres actions (préparation, option 2).

L'octroi d'un financement complémentaire pour soutenir des actions exigerait de modifier le CPFJ en conséquence.

7. SUIVI ET ÉVALUATION

La Commission effectuera une évaluation et une analyse comparative de l'application de la législation au plus tôt trois ans après son entrée en vigueur, en se fondant entre autres sur des

données de suivi, telles que les indicateurs de résultats, et des données de référence, telles que les délais de réaction et les mesures de préparation.