

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.10.10
COM(2010) 600 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la
protection civile et de l'aide humanitaire
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

1. Introduction

Les États membres et les institutions de l'UE ont apporté une réaction adéquate aux nombreuses catastrophes qui se sont abattues cette année dans l'UE ou ailleurs dans le monde. Le séisme en Haïti et les inondations au Pakistan s'en détachent particulièrement. La réaction de l'UE a été souple, efficace et généreuse. Par leur qualité, ces interventions ont contribué à montrer aux citoyens de l'UE et aux États membres que les actions de l'UE apportent une valeur ajoutée dans le domaine de la réaction aux crises.

Par ailleurs, la capacité de réaction de l'UE aux catastrophes risque fort d'être de plus en plus sollicitée étant donné que les catastrophes continuent à croître en taille et en fréquence. Les pressions budgétaires actuelles obligent aussi à consentir des efforts supplémentaires pour utiliser au mieux des ressources limitées.

Dans ce contexte, le traité de Lisbonne offre la possibilité de constituer au sein de l'Union européenne une capacité de réaction aux catastrophes renforcée, plus globale, mieux coordonnée et plus efficiente. Les modifications introduites dans le traité de Lisbonne concernent tant les instruments individuels de réaction aux catastrophes que les moyens d'assurer une réaction cohérente de l'UE tout en assurant la coordination avec les Nations unies.

Les travaux visant à constituer une capacité de réaction aux catastrophes renforcée, plus cohérente et mieux intégrée s'articulent autour de deux axes:

- le renforcement des instruments de réaction individuels des États membres de l'UE; et
- la cohérence et les synergies entre ces différents instruments au bénéfice de la cohérence des actions de réaction menées au plan international.

Se fondant sur le consensus européen en matière d'aide humanitaire¹, la communication sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophe², et s'inspirant du rapport Barnier et des discussions qu'il a générées³, la présente communication est centrée sur la protection civile et l'aide humanitaire, qui sont les deux principaux instruments dont dispose l'UE pour envoyer des secours rapides et efficaces aux personnes

¹ «Vers un consensus européen en matière d'aide humanitaire», décembre 2007.

² Communication de la Commission du 5 mars 2008 intitulée «Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes»: COM (2008) 130 final.

³ Rapport de Michel Barnier intitulé «Pour une force de protection civile européenne: Europe Aid». http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf.

exposées aux conséquences immédiates des catastrophes. Le traité de Lisbonne introduit de nouvelles bases juridiques pour ces deux instruments. Dans la présente communication, la Commission présente ses propositions pour mettre en œuvre ce nouveau cadre juridique et elle indique comment ces deux instruments peuvent être associés d'une manière plus efficace.

La présente communication doit être vue comme étant la première étape d'une série de mesures plus larges et plus cohérentes visant à renforcer la réaction de l'UE aux catastrophes. Des mesures supplémentaires sont étudiées pour couvrir les différents aspects de la réaction de l'UE aux crises tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

À cet égard, en ce qui concerne les catastrophes qui se produisent en dehors de l'UE, la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) pourrait être mise à profit pour améliorer la cohérence entre la réaction aux catastrophes et d'éventuels volets politiques et de sécurité connexes relevant de la réaction générale aux crises de l'UE. Il s'agira notamment des efforts politiques et diplomatiques déployés à Bruxelles et sur le terrain, notamment au travers des délégations de l'UE, et d'un appui consulaire éventuel si nécessaire. Le SEAE sera responsable des actions de réaction aux crises au titre de l'Instrument de stabilité ainsi que des ressources civiles et militaires de gestion des crises, qui peuvent être chargées de tâches humanitaires et d'appui aux secours. Enfin, il s'agira aussi du rôle assumé par l'UE en tant que donateur d'aide au développement majeur dans de nombreuses régions du monde frappées par les catastrophes où les liens entre secours, réhabilitation et développement peuvent et doivent être renforcés

La haute représentante de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune et la Commission européenne déposeront prochainement un document à cet égard, qui s'appuie notamment sur le suivi du séisme qui a frappé Haïti cette année. Ce document contiendra aussi d'autres propositions en ce qui concerne la coordination, dans le contexte de la réaction aux crises, entre le SEAE et les structures de protection civile et d'aide humanitaire.

En ce qui concerne les catastrophes à l'intérieur de l'Union, les propositions visant à améliorer la capacité de réaction apporteront une contribution décisive à la stratégie de sécurité intérieure de l'UE dont l'un des objectifs stratégiques consiste à renforcer la capacité de résistance de l'UE aux catastrophes. La protection consulaire sera traitée dans la communication de la Commission y relative.

Le traité de Lisbonne a aussi introduit une clause de solidarité, qui contraint les États membres à s'aider mutuellement dans les situations de catastrophes naturelles ou d'origine humaine sur le territoire de l'UE⁴. En 2011, la Commission européenne et la haute représentante présenteront une proposition pour mettre en œuvre les dispositions de la clause de solidarité.

2. Adaptation des moyens existants à un monde en évolution

L'Europe et ses voisins immédiats ont essuyé une série de catastrophes particulièrement graves en 2010, qu'il s'agisse des inondations brutales et des graves tempêtes qui ont touché l'Europe occidentale, des inondations qui ont frappé de vastes territoires de l'Europe centrale, du nuage volcanique dû à l'éruption de l'Eyjafjallajökull ou des feux de forêt sans précédent qui ont ravagé la Russie.

⁴ Article 222 TFUE.

Cette année ont eu lieu deux des pires catastrophes naturelles de ces dernières années : le séisme en Haïti et les inondations au Pakistan, qui ont tous deux entraîné des pertes de vies humaines et des destructions énormes. Parmi les autres catastrophes figurent l'explosion du puits de forage de Deepwater Horizon dans le golfe du Mexique (qui a provoqué la marée noire la plus destructrice de l'histoire) et les sécheresses graves au Sahel.

L'année 2010 n'est pas simplement un événement statistique. À travers le monde, le nombre de catastrophes enregistrées annuellement a quintuplé, passant de 78 en 1975 à près de 400 aujourd'hui. Les pertes annuelles moyennes se chiffrent à environ un quart de pour-cent du PIB mondial. Au cours des 20 dernières années, les catastrophes enregistrées dans la seule Europe⁵ ont aussi tué près de 90 000 personnes, en ont touché plus de 29 millions d'autres et causé des pertes économiques à hauteur de 211 milliards d'euros.

Cette tendance est largement imputable au changement climatique, à la croissance démographique associée à l'urbanisation ainsi qu'à d'autres facteurs, notamment l'accroissement de l'activité industrielle et la dégradation de l'environnement. De plus, le terrorisme reste une menace importante pour la sécurité des citoyens européens. Sous l'effet de ces facteurs, la fréquence et l'intensité des catastrophes sont susceptibles de continuer à augmenter. Face à cette réalité en évolution, l'UE a de bonnes raisons de renforcer sa capacité de réaction aux catastrophes.

La mise en œuvre effective de politiques de gestion des catastrophes judicieuses permet de diminuer le bilan humain et matériel. Étant donné que les risques auxquels nous faisons face augmentent et deviennent plus apparents, il est essentiel que les politiques locales, nationales et européennes soient renforcées pour y faire face. Il convient d'identifier et de mettre en œuvre les moyens d'améliorer le système existant afin de mieux réagir aux catastrophes majeures.

Protéger la sécurité de ses citoyens est la mission première de tout État. Ce sont essentiellement les gouvernements nationaux qui sont chargés de prévenir, de préparer et de réagir aux catastrophes. Quand une catastrophe majeure se produit et que les capacités nationales sont débordées, une réaction européenne commune est plus efficace que des réactions séparées des États membres. Des ressources supplémentaires peuvent être mobilisées. Les efforts déployés conjointement sont plus rentables car ils maximisent les complémentarités des capacités de réaction nationales. La coopération de l'UE constitue une preuve visible de la solidarité entre les États membres et avec les pays tiers. Le resserrement de la coopération au niveau de l'UE peut aussi renforcer la réaction générale et les efforts de coordination menés par les Nations unies.

L'importance du travail collectif est bien comprise par les citoyens européens. 90 % d'entre eux environ s'attendent à ce que l'UE fasse plus pour aider leur pays lorsqu'il est confronté à des catastrophes⁶. Ils sont tout aussi nombreux à soutenir l'action humanitaire de l'UE en dehors de ses frontières⁷.

⁵ Le Centre pour la recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) définit les catastrophes comme suit: «une situation ou un événement qui dépasse les capacités de réaction locales, nécessitant un appel à l'aide extérieure nationale ou internationale» www.cred.be. La présente communication traite essentiellement des catastrophes qui nécessitent une demande d'aide internationale.

⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_328_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf.

L'UE dispose d'une série d'instruments pour répondre aux catastrophes. Pour ce qui est des catastrophes à l'intérieur de l'UE, le mécanisme de protection civile facilite et coordonne l'aide des États membres sur place⁸. Le mécanisme coordonne aussi l'acheminement de l'aide en nature en dehors de l'UE⁹.

Dans les pays en développement, l'UE (la Commission avec les États membres) est le plus grand donateur humanitaire du monde. Le financement est attribué aux organisations partenaires (essentiellement les agences de l'ONU, la Fédération internationale des sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et les ONG humanitaires) qui fournissent le gros de l'aide d'urgence, sur le terrain, à ceux qui en ont besoin.

Des dispositions ont également été prises pour faciliter le déploiement des ressources militaires des États membres lorsqu'elles sont nécessaires dans le cadre d'une réaction globale de l'UE à des catastrophes¹⁰.

Dans le cas du séisme en Haïti, la réaction de l'UE a été efficace et souple. Pourtant, les premiers enseignements tirés de cette catastrophe et d'autres catastrophes récentes donnent à penser qu'une amélioration est possible en ce qui concerne l'**efficience** (rapidité du déploiement et adéquation de l'action), la **cohérence** (coordination opérationnelle et politique) et la **visibilité** de la réaction de l'UE aux catastrophes. Toute amélioration de la réaction de l'UE à l'égard des situations d'urgence qui se produisent hors de l'UE dépend, en ce qui concerne la réaction de la protection civile, de l'existence de capacités étoffées et efficaces dans les États membres. Aussi le renforcement de la capacité de réaction de l'UE aux catastrophes doit-il viser en premier lieu à assurer une meilleure capacité de réaction en dehors de l'UE.

La présente communication définit une stratégie dont l'objectif consiste à rassembler l'ensemble du savoir-faire et des ressources – disponibles aux niveaux local, national et UE – pour l'inclure dans un système renforcé de réaction de l'UE aux catastrophes. Cette stratégie est centrée sur la fourniture des **secours dans la première phase d'urgence**. Les éléments politiques et de sécurité de la réaction aux catastrophes ainsi que la réaction aux crises dans le cadre de l'Instrument pour la stabilité et de l'aide à moyen et long termes ainsi que les modalités d'une meilleure coordination avec les efforts consacrés à l'aide d'urgence feront l'objet de propositions distinctes.

La création d'une capacité européenne de réaction aux situations d'urgence fondée sur les ressources des États membres, et la mise sur pied d'un centre de réaction européen aux

⁸ En 2002, première année de sa mise en œuvre, le mécanisme a été activé à trois reprises. En 2009, il l'a été 27 fois. La moitié environ des déploiements vise à régir aux catastrophes au sein de l'UE.

⁹ Dans tous les cas, le mécanisme doit recevoir une demande du(des) pays touché(s) par la catastrophe avant de pouvoir être déployé. S'il s'agit de pays tiers, le haut représentant pour les affaires étrangères est immédiatement consulté dans l'esprit de la déclaration commune du Conseil et de la Commission concernant le recours au mécanisme communautaire de protection civile en matière gestion des crises (doc. 10639/03) afin d'établir si l'activation du mécanisme relève de la gestion des crises dans le cadre de la PESD.

¹⁰ Les documents rédigés dans le cadre du Conseil en 2003-2006 comprennent le cadre général pour l'utilisation des moyens de transport militaires ou affrétés par l'armée dont disposent les États membres et les outils de coordination PESD à l'appui de la capacité de réaction de l'UE aux catastrophes – l'identification et la coordination des moyens et capacités disponibles (voir documents 10639/03, 6644/4/04, 8976/06, 9462/3 REV3 et 14540/06 + COR1).

situations d'urgence tel que proposé sont les piliers d'une telle stratégie. Des propositions sont également faites dans le domaine de la protection civile et de l'aide humanitaire.

3. Principes directeurs

Les principes suivants doivent guider les travaux sur la capacité de réaction aux catastrophes de l'UE:

- L'UE doit être en mesure de répondre avec efficacité et dans un esprit de solidarité aux catastrophes qui se produisent **tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE**.
- La capacité de réaction aux catastrophes de l'UE doit concerner **tous les types de catastrophes** (c'est-à-dire les catastrophes naturelles et d'origine humaine en dehors des conflits armés) qui dépassent les capacités de réaction nationales et nécessitent une aide de l'UE.
- Une approche pleinement cohérente à l'égard des catastrophes qui se produisent hors de l'UE devra **rassembler les différents éléments** qui pourraient être déployés (en fonction de la nature de la crise): protection civile, aide humanitaire, réaction aux crises dans le cadre de l'Instrument pour la stabilité, grands instruments géographiques de l'aide extérieure (procédures souples dans des situations de crise et d'urgence), gestion des crises civiles et militaires relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PESD). L'objectif consiste à identifier et à déployer les ressources les plus appropriées pour répondre à une catastrophe donnée. La réaction doit s'appuyer sur les rôles, missions et capacités existants et veiller à faire face aux lacunes et aux goulets d'étranglement critiques.
- Lorsqu'elle réagit spécifiquement aux besoins humanitaires provoqués par des catastrophes qui ont lieu hors de son territoire, **l'aide de l'UE doit nécessairement respecter les principes humanitaires internationaux** (humanité, neutralité, impartialité et indépendance)¹¹ et les orientations en la matière. L'amélioration de la coordination de l'UE contribuera à renforcer le rôle coordinateur central de l'ONU pour les situations d'urgence dans les pays tiers.
- Une **approche qui assure un équilibre entre la réaction aux catastrophes et leur prévention et l'état de préparation** constitue la meilleure manière de faire face aux menaces croissantes que posent les catastrophes. La présente communication est centrée sur la réaction mais la prévention des catastrophes et l'état de préparation sont les pierres angulaires de la stratégie de l'UE en matière de gestion des catastrophes¹². Les actions

¹¹ Vers un consensus européen en matière d'aide humanitaire:
http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/consensus_en.pdf.

¹² En 2009, la Commission a adopté deux communications: «Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine» (COM(2009) 82 final) et «Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophe dans les pays en développement» (COM(2009) 84 final). Le plan de mise en œuvre de la stratégie de réduction des risques de catastrophe de l'UE est quant à lui sur le point d'être adopté. Des travaux sont en cours pour donner une vue d'ensemble des risques au niveau de l'UE et la Commission explore des mécanismes de réexamen régulier des politiques de prévention et de préparation des États membres. Des fonds importants sont mis à disposition par l'UE pour la prévention des catastrophes bien que leur mobilisation demeure limitée. Des fonds sont aussi disponibles au titre des thèmes «sécurité et espace» du 7^e programme-cadre de R&D. Des efforts sont actuellement déployés pour prolonger le soutien de l'UE aux projets de prévention des catastrophes menés dans les pays tiers, pour identifier et échanger les meilleures pratiques et pour étudier les possibilités de mettre sur pied des dispositions innovantes en

visant à renforcer la réaction aux catastrophes seront complétées par des mesures vigoureuses de prévention et de préparation. Il s'agit notamment de maximiser les synergies entre la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique afin que, notamment, l'appui financier aux activités de prévention, de rétablissement et de reconstruction renforce la résistance aux crises futures.

- **Faire mieux à moindre coût** signifie qu'il faut trouver des moyens plus efficaces d'apporter de l'aide, ce qui passe par une meilleure mise en commun des ressources afin de réduire les coûts et d'éviter les doubles emplois dans les efforts déployés. Le cas échéant, les États membres doivent voir comment utiliser les ressources communes. De nouvelles initiatives (par exemple la fourniture en commun de moyens de transport) doivent être envisagées pour veiller à ce que les avantages généraux en termes de gains d'efficacité l'emportent sur tous les coûts éventuels et ne mettent pas en péril les responsabilités nationales de prévention, de préparation et de réaction aux catastrophes. L'UE doit aussi éviter de créer de nouvelles structures et des niveaux supplémentaires de bureaucratie.

4. Une réaction de l'UE aux catastrophes plus efficace

4.1. Création d'une capacité de réaction d'urgence de l'UE fondée sur des ressources préengagées des États membres et des plans d'urgence préapprouvés

La réaction de la protection civile de l'UE se base aujourd'hui sur des propositions d'aide ad hoc des États membres. Ce système complique sérieusement la planification préalable des opérations d'urgence et ne permet pas de garantir la disponibilité d'une aide appropriée suffisante dans tous les cas. L'UE doit passer d'un système de coordination ad hoc à un système où une planification préalable permet la mise à disposition des ressources de base en vue d'un déploiement immédiat.

Pour améliorer la *planification* des opérations de protection civile de l'UE, la Commission propose ce qui suit:

- **Mettre au point des scénarios de référence pour les principaux types de catastrophes¹³ à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.**
- **Identifier et cartographier les ressources clés existantes qui peuvent être mises à disposition par les États membres en vue d'une réaction d'urgence de l'UE à ces scénarios.**
- **Élaborer des plans d'urgence pour le déploiement de ces ressources, notamment les transports, et les réexaminer sur la base des enseignements tirés des nouvelles situations d'urgence et des exercices.**
- **Identifier et assurer des synergies entre l'aide en nature et l'aide provenant des financements humanitaires de l'UE.**

Une cartographie des capacités disponibles pour les opérations de protection civile de l'UE fondées sur des scénarios de catastrophes prédéfinis améliorerait de façon significative la capacité de réaction de l'UE. Elle permettrait à la Commission et aux États membres de tirer

matière de financement. Ces travaux doivent être liés aux efforts déployés par l'UE en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique. La mise en œuvre et la poursuite du développement du Fonds de solidarité de l'UE fournissent aussi des perspectives pour renforcer la gestion des catastrophes par l'UE. Y compris les attaques terroristes CBRN et transfrontalières.

¹³

au mieux parti des complémentarités et des dispositifs de mise en commun. Elle permettrait d'améliorer la rentabilité.

Pour améliorer la *disponibilité* des ressources clés, différents dispositifs ont été mis à l'essai dans le cadre de *l'action préparatoire concernant une capacité de réaction rapide de l'UE*. Il s'agit notamment de mécanismes de mise en attente des hôpitaux de campagne, d'abris d'urgence, de pompage à haute capacité, de purification des eaux et d'autres ressources basées dans la majorité des États membres. Se fondant sur cette expérience initiale, la Commission propose de:

- **créer une capacité de réaction aux catastrophes de l'UE sous la forme d'une mise en commun, par les États qui participent au mécanisme de protection civile, de moyens de protection civile préidentifiés qui sont ainsi volontairement mis à disposition pour les opérations de secours de l'UE en cas de catastrophe tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union.**

Les États membres qui ont accepté de mettre leurs ressources en commun doivent les mettre à disposition pour les opérations de l'UE en cas de besoin, sauf si elles sont nécessaires pour des situations d'urgence nationales. Ces ressources doivent rester sous le commandement et le contrôle des pays. La mise en commun des capacités doit être suffisamment large pour que leur mobilisation soit possible à tout moment. L'enregistrement des ressources mises en commun doit rester volontaire et les ressources doivent rester à la pleine disposition des États lorsqu'elles ne sont pas mobilisées pour des opérations de l'UE. Les États membres peuvent aussi unir leurs forces et fournir des modules multinationaux qui iront dans la masse commune¹⁴. Ces dispositifs doivent être ouverts à la participation des pays tiers, notamment les pays de l'Espace économique européen et les pays candidats de l'UE.

En cas de catastrophe majeure et en réponse à une demande d'aide, la Commission proposera immédiatement un plan de réaction d'urgence fondé sur les besoins sur le terrain et sur des scénarios préétablis. Elle demandera le déploiement des modules en cause.

Les ressources déployées seront gérées sur place par les États membres en question. La coordination entre les modules de l'UE sur le terrain et, le cas échéant, leur intégration dans le système en grappes des Nations unies seront assurées par des experts de l'UE (Commission et États membres) déployés par le Centre de réaction d'urgence.

Étant donné que la plupart des modules de protection civile des États membres sont déjà disponibles pour les besoins nationaux, ce système ne devrait pas entraîner des surcoûts importants en ce qui concerne leur développement et leur mise en veille. Au contraire, la mise sur pied d'une réaction d'urgence commune devrait augmenter leur rentabilité et améliorer l'efficacité générale des opérations de réaction aux catastrophes de l'UE.

Une formation et des exercices au niveau de l'UE doivent être organisés régulièrement pour améliorer l'interopérabilité de ces ressources. Les besoins en termes d'interopérabilité doivent être précisés.

¹⁴ Avec le soutien de la Commission, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont mis sur pied un module commun de pompage de grande capacité (appelé «Balt Flood Combat»), qui a été utilisé avec succès lors des inondations qui ont frappé la Pologne et la République de Moldavie.

Le déploiement de ces ressources «de garde» formera le noyau de toute opération de protection civile de l'UE. Celles-ci seront complétées par des moyens supplémentaires proposés par les États membres qui les mettront à disposition selon la même organisation que celle qui régit l'aide en matière de protection civile. Dans le cas de catastrophes en dehors de l'UE, ces ressources appelées à la demande et l'aide humanitaire de l'UE se compléteront et, le cas échéant, seront appuyés des moyens de gestion des crises civiles et militaires dans des cadres approuvés.

À titre de mesure supplémentaire, la Commission propose ce qui suit:

- **Mettre à profit l'exercice de planification d'urgence pour déterminer s'il existe des lacunes dans les capacités de réaction de la protection civile disponibles dans les États membres qui pourraient être comblées par des moyens complémentaires financés par l'UE.**

Le partage de la charge et l'utilisation en commun des ressources peuvent déboucher sur d'importants gains d'efficacité. Il en est surtout ainsi des ressources utilisées pour la coordination horizontale, l'évaluation et la logistique (par exemple les avions de surveillance en mission d'évaluation).

Il pourrait en être aussi ainsi pour certains types de ressources de haute valeur. Avec les États membres, la Commission a mené à bien des projets pilotes qui explorent la possibilité d'un appui de l'UE pour fournir différents types d'équipement de réaction aux situations d'urgence. Ces projets se sont centrés sur les moyens aériens de lutte contre les incendies de forêts ainsi que sur les équipes techniques d'assistance et de soutien, mais cette approche pourrait être étendue à d'autres types de ressources telles que les recherches et les secours en mer ou les installations médicales spécialisées.

Des modalités de travail seront élaborées entre la capacité de réaction aux situations d'urgence de l'UE et le SEAE afin d'assurer des complémentarités et d'éventuelles synergies entre les modes de gestion des secours dépêchés en cas de catastrophe et les actions civiles et militaires mises en œuvre en cas de crise.

4.2. Prépositionnement des secours

Pour que l'aide soit efficace, il faut que les moyens de porter secours soient prépositionnés aussi près que possible de la zone de catastrophe et que les ressources locales et régionales puissent être utilisées chaque fois que possible. Voilà pourquoi les grandes organisations internationales humanitaires (par exemple le Programme alimentaire mondial et la Fédération internationale des sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge) ont élaboré et développé leurs capacités de prépositionnement avec un soutien financier important de l'UE. À l'intérieur de l'UE, les États membres regroupent eux aussi leurs ressources nationales de secours et de réaction dans des lieux stratégiques. L'expérience récente a montré que cette approche a permis de sensiblement accélérer la réaction opérationnelle aux catastrophes. Un réseau international de dépôts/platformes pourrait grandement faciliter la mobilisation rapide de l'aide.

Pour renforcer la mise à disposition rapide des moyens des acteurs humanitaires dans les situations d'urgence externes, la Commission s'attellera à ce qui suit:

- **dressera le bilan de l'engagement de l'UE à l'égard des grands partenaires humanitaires – à savoir le PAM et la FICR – et mettra au point des options pour développer davantage cette approche.**
- **s'efforcera d'utiliser, lorsqu'ils sont disponibles, les systèmes existants de prépositionnement des États membres dans les pays tiers.**

4.3. Meilleure évaluation des besoins

Il est essentiel d'évaluer les besoins à temps et avec précision afin que les décisions sur les secours à apporter se fondent sur des informations fiables. Pour ce qui est des catastrophes en dehors de l'UE, les experts d'ECHO sur le terrain et les équipes de protection civile de l'UE jouent un rôle crucial en fournissant des informations et des conseils pour permettre à l'UE de réagir. Ils prêtent aussi leur concours au travail d'évaluation et de coordination des Nations unies. Il convient de mieux relier l'évaluation des besoins humanitaires dans les premières phases d'envoi des secours lors de catastrophes et les démarches qui ont lieu ensuite pour estimer les besoins, comme l'évaluation des besoins d'après-catastrophe (PDNA).

La Commission s'attellera à ce qui suit:

- **soutiendra les efforts menés par les Nations unies afin de mettre au point des évaluations de besoins communes, transsectorielles et comparables.**
- **enverra des experts de l'UE pour servir d'agents de liaison avec le système des Nations unies.**
- **augmentera les capacités des équipes d'évaluation de l'UE pour couvrir un champ territorial plus large et, le cas échéant, couvrira les lacunes en faisant appel aux capacités des Nations unies.**
- **assurera une participation adéquate au PDNA par les experts de l'UE qui participent aux évaluations des besoins en matière de secours et à la mise en œuvre des actions humanitaires.**

4.4. Logistique partagée, plus efficace et plus rentable

Divers dispositifs, au niveau des pays et de l'UE, coexistent actuellement pour gérer les plateformes logistiques dans les zones où ont eu lieu des catastrophes dans les pays tiers. Du fait de ces disparités dans les structures, chaque acteur doit prévoir et déployer ses propres soutiens sur place. Parfois, ces centres nationaux d'appui ne communiquent pas de manière efficace entre eux. Cette manière de procéder n'est pas efficiente au plan opérationnel, elle n'est pas rentable et elle réduit la visibilité de l'UE.

Les tâches horizontales, telles que la logistique, peuvent être réalisées avec plus d'efficacité au niveau de l'UE. De concert avec les États membres, la Commission a mis sur pied des unités spécialisées (équipes techniques d'assistance et de soutien – TAST) qui fonctionnent comme des plateformes logistiques mobiles. La Commission :

- **déploiera les équipes techniques d'assistance et de soutien de manière plus systématique, en particulier dans les situations où les infrastructures locales se sont effondrées et élaborera des dispositions contractuelles afin que leur disponibilité soit garantie.**

- mettra au point avec le SEAE des solutions pour améliorer l'appui aux délégations de l'UE, aux autorités consulaires et aux autres acteurs UE et internationaux en cas de situation d'urgence majeure hors de l'UE.
- examinera comment développer ces mécanismes pour en faire un centre de coordination de l'UE sur le terrain pouvant s'insérer dans le système des Nations unies.

4.5. Transports coordonnés à des coûts optimisés

Actuellement, l'UE a la possibilité de cofinancer le transport de l'aide en nature. Cette capacité doit être renforcée pour supprimer les goulets d'étranglement. Des améliorations sont nécessaires dans l'acheminement de l'aide aux pays touchés, notamment la logistique et l'acheminement sur place là où l'aide est le plus nécessaire.

La Commission propose de:

- simplifier et de renforcer les dispositions existantes pour la mise en commun et le cofinancement des moyens de transport.
- prendre contact avec le secteur privé pour étudier les modalités de mise à disposition, à des conditions commerciales, des moyens de transport et de la logistique dans les situations de catastrophe.
- utiliser pleinement le cadre approuvé pour le recours aux moyens de transport militaires ou affrétés auprès de l'armée des États membres et les instruments de coordination de la PESD en appui à la réaction de l'UE aux situations de catastrophe.
- continuer à appuyer la mise sur pied de capacités aériennes/de transport appropriées (stratégiques et tactiques) par les organisations humanitaires et les Nations unies.

4.6. Utilisation des moyens militaires des États membres et soutien de la PESD à la réaction de l'UE aux catastrophes

Les capacités civiles et militaires mises sur pied dans le contexte de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE peuvent être utiles pour soutenir la protection civile et l'aide humanitaire, notamment dans les situations de catastrophe naturelle de grande ampleur.

Le recours aux moyens militaires pour fournir une aide aux pays tiers dans le cadre d'une réaction aux catastrophes naturelles est régi par les directives dites d'Oslo¹⁵. Ces directives ont été approuvées au niveau de l'ONU et appliquées par l'UE dans le cadre du consensus européen en matière d'aide humanitaire¹⁶. Elles stipulent que les ressources militaires doivent être utilisées en dernier ressort lorsqu'il n'existe aucune autre solution civile pour subvenir aux besoins humanitaires urgents dans les délais nécessaires.

¹⁵ Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre d'interventions internationales de secours en cas de catastrophe — «directives d'Oslo» (relancées par l'OCHA de l'ONU en novembre 2006).

¹⁶ Voir en particulier le paragraphe 61.

Certains États membres disposent de systèmes nationaux permettant de faire appel aux moyens de transport militaires ou à d'autres ressources militaires en appui à la protection civile lors de grandes catastrophes qui ont lieu en dehors de l'UE. Ces ressources militaires acheminées par les autorités de la protection civile des États membres peuvent apporter une contribution dans l'aide générale en nature que l'UE achemine actuellement via les Centres de suivi et d'information (MIC) du mécanisme de protection civile. Comme l'ont montré les interventions lors des séismes et des tsunamis qui ont frappé l'océan indien en décembre 2004 et, plus récemment, les interventions menées lors des inondations au Pakistan en 2010, les ressources militaires peuvent combler des lacunes critiques en termes de capacités dans des domaines tels que les transports, le soutien logistique, l'ingénierie ou le soutien médical.

L'UE a mis sur pied un cadre qui règle l'appui militaire lors des interventions de l'UE en cas de catastrophe; il couvre le recours à des moyens de transport militaires ou affrétés par l'armée des États membres et les instruments de coordination de la politique de sécurité et de défense commune¹⁷. Des procédures de fonctionnement normalisées ont été mises sur pied et sont utilisées avec succès dans les situations d'urgence majeures comme lors des inondations qui ont frappé le Pakistan en 2010, où la Commission a facilité (via le MIC) les vols d'acheminement de l'aide proposés par l'intermédiaire de la cellule de planification des mouvements de l'UE au sein de l'état-major de l'UE. Ceux-ci se sont ajoutés aux différents vols civils organisés et cofinancés dans le cadre du mécanisme.

Dans le cadre de la PESC et de la réaction de l'UE aux situations de catastrophes, la haute représentante et la Commission européenne présenteront des propositions spécifiques pour améliorer les mécanismes permettant d'utiliser les ressources civiles et militaires, notamment pour améliorer la cohérence et les synergies avec les opérations humanitaires et de protection civile de l'UE.

Il est nécessaire de développer ce qui suit:

- **le Centre européen de réaction aux situations d'urgence en tant qu'interface opérationnelle de la Commission pour les secours d'urgence avec les instruments de coordination de la PESD afin de mettre en adéquation les besoins humanitaires sur le terrain et les moyens de gestion des crises des États membres.**

5. Une réaction plus cohérente

5.1. Développer le Centre de réaction aux situations d'urgence

La protection civile et l'aide humanitaire sont les principaux instruments opérationnels de la réaction immédiate de l'UE aux catastrophes. Ces instruments ont été regroupés au sein d'une direction générale (DG ECHO) à la Commission, ce qui permet de créer un Centre de réaction aux situations d'urgence renforcé pouvant tirer parti des informations et du savoir-faire dans les deux domaines et relier effectivement, au niveau européen, les autorités de protection civile et d'aide humanitaire dans les États membres.

¹⁷ Pour ces différents documents, voir la note de bas de page 11 ci-avant.

Les centres de crise d'ECHO et du MIC seront fusionnés en un centre de réaction ad hoc qui sera opérationnel 24 heures sur 24 et sera chargé de la coordination et de la réaction civile de l'UE aux catastrophes. Ceci impliquera un passage qualitatif du partage d'informations et de la réaction aux situations d'urgence à un rôle plus dynamique de planification, de suivi, de préparation, de coordination opérationnelle et de soutien logistique. À cette fin, le centre mettra sur pied des capacités intégrées de suivi fondées notamment sur les services GMES. Ce centre assurera un échange continu d'informations tant avec les autorités de la protection civile que de l'aide humanitaire, au sujet des besoins d'aide et des propositions faites par les États membres de l'UE et d'autres acteurs. Il permettra aux États membres de prendre des décisions de financement en connaissance de cause et de proposer une aide supplémentaire. Le centre élaborera aussi des scénarios de référence pour les principaux types de catastrophes à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

En ce qui concerne les situations d'urgence en dehors de l'UE, le centre de réaction aux situations d'urgence doit être chargé de recueillir des informations sur toutes les formes d'assistance en nature disponibles en Europe et de veiller à leur cohérence par rapport au système de coordination des Nations unies et au pays touché.

Un centre de réaction aux situations d'urgence renforcé facilitera aussi la coordination opérationnelle avec les autres acteurs de l'UE¹⁸. Il s'agirait ainsi de partager les informations et les analyses avec les départements géographiques du SEAE (notamment le centre de situation le cas échéant) et les délégations de l'UE. Il s'agirait aussi de coopérer avec les structures de gestion des crises du SEAE lorsque le recours à des ressources civiles et/ou militaires de l'UE est envisagé dans le cadre de la réaction de l'UE à une catastrophe. Le centre devrait aussi servir de point de liaison avec les volets en cause du SEAE, notamment dans le cas de missions PESC ou PESD déployées dans des pays tiers. Le centre aura aussi des liens avec les dispositifs mis en place pour appréhender la situation, qui sont en cours d'élaboration dans le cadre de la stratégie de sécurité intérieure, et il contribuera ainsi à renforcer les capacités d'adaptation de l'Europe face aux catastrophes.

Aucune structure faîtière nouvelle n'est proposée. La mise sur pied de plaques tournantes/platformes spécialisées sera couplée à des dispositifs fonctionnels qui assureront l'échange systématique d'informations.

La Commission :

- **fusionnera les centres de crise de la protection civile et de la DG ECHO afin de créer un véritable centre de réaction européen aux situations d'urgence fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7; ce centre opérera en étroite coopération avec les autres services compétents, notamment ceux qui sont chargés de la stratégie de sécurité intérieure.**
- **développera le centre de réaction aux situations d'urgence pour en faire graduellement une plateforme fournissant un soutien aux autres services qui traitent des grandes catastrophes.**
- **mettra en place des dispositifs opérationnels avec le SEAE (tant au siège que dans les délégations de l'UE). Il s'agira notamment de réunions**

¹⁸ La Commission continuera à utiliser et à développer le système ARGUS (voir COM(2005)662) et les procédures connexes relatives aux crises plurisectorielles à risques multiples tout en assurant la coordination de tous ses services.

régulières, d'échanges temporaires d'agents de liaison, d'exercices conjoints et d'actions de formation.

5.2. Renforcement de la coordination

En ce qui concerne les catastrophes dans les pays tiers, l'UE soutient fermement le rôle central joué par les Nations unies sur le plan de la coordination, en particulier celui du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Le renforcement de la coordination au niveau de l'UE permettra de renforcer le rôle des Nations unies en assurant une contribution cohérente de l'UE aux secours déployés sous l'égide des Nations unies.

La Commission:

- **renforcera l'appui de l'UE à la coordination de l'aide humanitaire déployée sur place par les Nations unies (le système en grappes et le coordinateur humanitaire des Nations unies), notamment par le déploiement d'agents de liaison humanitaire de l'UE et le détachement de personnel de l'UE auprès du système de coordination local des Nations unies.**
- **recourra au centre de réaction aux situations d'urgence pour organiser les flux d'informations entre l'UE et les Nations unies en ce qui concerne l'ensemble des secours déployés par l'UE.**
- **Améliorera le système de rapports de suivi financier des Nations unies pour l'aide générale accordée par l'UE pour toute catastrophe .**

Le regroupement de l'aide humanitaire et de la protection civile au sein du portefeuille d'un seul et même commissaire permet des analyses conjointes, une collecte commune d'informations, une transmission simplifiée d'informations au système de coordination en grappes et une amélioration de la coordination intra-UE sur le terrain. Pour continuer à renforcer la cohérence des secours d'urgence de l'UE, la Commission:

- **proposera la nomination, dans les États membres, de points focaux humanitaires disponibles à tout moment pour les échanges d'informations. Ces points focaux seront reliés aux points de contact nationaux pour le mécanisme de protection civile de l'UE afin d'assurer une approche commune cohérente.**
- **mettra sur pied un instrument d'information fondé sur le web (sur la base du système actuel en 14 points pour l'aide humanitaire et du système CECIS¹⁹ pour l'aide relevant de la protection civile). Cet instrument permettra de transmettre en temps réel les informations relatives à l'aide humanitaire et à l'aide en nature de l'UE (les 27 États membres et la Commission).**
- **encouragera des États membres à fournir en temps voulu des informations sur les contributions humanitaires.**

¹⁹ Système commun de communication et d'information d'urgence– un système sécurité reliant les autorités chargées de la protection civile qui participent au mécanisme de protection civile de l'UE et la Commission.

6. Une réaction plus visible

La visibilité de l'UE n'est pas une fin en soi. Ceci étant, les citoyens de l'UE sont en droit de disposer d'informations correctes et complètes sur la manière dont l'UE réagit aux catastrophes. À l'heure actuelle, l'UE est le premier donateur humanitaire et ses efforts, s'ils sont considérés comme efficaces au plan opérationnel, ne sont pas toujours visibles pour les citoyens de l'UE, les pays en développement bénéficiaires et les partenaires internationaux. Cette situation affaiblit grandement la crédibilité et la position de négociation de l'UE au niveau international dans un domaine soumis à la mondialisation. En outre, les problèmes de communication nécessitent une approche adéquate en termes de planification. Les institutions de l'UE doivent mettre sur pied avec les États membres une stratégie de communication qui améliorera la visibilité des interventions de l'UE.

Il est également important que le financement de l'UE au travers des organisations partenaires internationales et locales soit connu et visible sur le terrain (sauf si la présence de symboles de l'UE rendrait l'acheminement de l'aide plus difficile) et sur Internet.

La Commission prendra les mesures suivantes:

- **présentera au moyen d'un seul chiffre global le montant des secours d'urgence déployés par l'UE (tant financiers qu'en nature) plutôt que de présenter de chiffres distincts pour l'UE et les États membres, tout en reconnaissant pleinement les mérites de l'aide bilatérale en la matière.**
- **veillera à ce que les symboles de l'UE soient utilisé parallèlement aux badges nationaux pour tout le personnel et toute l'aide déployés par l'UE et les États membres en réaction aux catastrophes.**
- **examinera comment les organisations partenaires pourraient donner une visibilité adéquate à l'aide d'urgence financée par l'UE (par exemple par des logos UE ou deux logos apposés sur les équipements de secours).**
- **assurera un suivi plus rigoureux du respect des conditions de financement existantes.**
- **envisagera de développer une stratégie d'image liée à la réaction renforcée de l'UE.**

7. Conclusion

La stratégie présentée dans la présente communication représente la première étape dans la mise sur pied d'une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe. Elle contribuera à maximiser l'impact de la contribution de l'UE à l'atténuation des souffrances des victimes de catastrophes dans l'UE et dans le monde. Des textes législatifs seront présentés en 2010 afin de mettre en œuvre les lignes de force de ces propositions.