



Bruxelles, le 15.5.2019  
SWD(2019) 187 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION**

**du**

**FONDS DE SOLIDARITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE 2002-2017**

{SWD(2019) 186 final}

## RÉSUMÉ

Le présent document de travail des services de la Commission contient les résultats de l'évaluation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE). Il couvre la mise en œuvre et les résultats du Fonds depuis sa création en 2002 et jusqu'en 2017. Les thèmes analysés comprennent l'efficacité et l'efficience en termes de temps, la mise en œuvre et la clôture des interventions du FSUE, le rôle de la révision du Fonds qui a eu lieu en 2014, les synergies entre le FSUE et d'autres instruments stratégiques de l'UE en matière de gestion des risques de catastrophe et la perception que les parties prenantes ont de la valeur ajoutée de l'UE fournie au moyen de cet instrument et son rôle pour inspirer de nouvelles politiques dans les systèmes nationaux de gestion des risques de catastrophe.

L'évaluation suit les principes de la Commission visant à améliorer la réglementation et fournit des éléments probants pour les cinq critères d'évaluation: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne. En outre, elle examine le critère d'évaluation de la solidarité européenne spécifique de cet instrument. L'évaluation s'est déroulée entre septembre 2018 et mars 2019.

### *Contexte*

Le Fonds de solidarité de l'Union européenne est un instrument créé en 2002 pour soutenir les interventions de l'UE dans les situations de catastrophe majeure telles que les inondations, les séismes, les éruptions volcaniques, les incendies de forêt, les sécheresses et d'autres catastrophes naturelles survenant dans les États membres de l'UE et dans des pays en voie d'adhésion. Le Fonds peut être mobilisé sur demande du pays concerné à condition que la catastrophe ait une dimension justifiant une intervention au niveau européen.

Entre 2002 et 2017, le FSUE a octroyé 5,24 milliards d'EUR pour des interventions dans 84 situations de catastrophes dans 23 États membres et 1 pays en voie d'adhésion. Environ 90 % de ces ressources ont été affectées à des catastrophes causant des dommages importants au niveau national, et ont consisté essentiellement en une assistance à la suite de séismes, d'inondations et de tempêtes. Les types d'opérations pour lesquelles le Fonds peut fournir une assistance financière sont les suivants: i) restauration des infrastructures de base endommagées dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des télécommunications, des transports, de la santé et de l'éducation; ii) fourniture d'abris temporaires pour les populations déplacées et contribution aux opérations de sauvetage; iii) sécurisation des infrastructures de prévention et protection du patrimoine culturel; et iv) nettoyage des zones sinistrées.

En 2014, le cadre réglementaire du Fonds a été révisé de telle sorte que les opérations du FSUE sont désormais régies par le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil modifié par le règlement (UE) n° 661/2014 du Parlement européen et du Conseil. Cette réforme de 2014 a introduit un certain nombre de modifications dans l'activité du Fonds, parmi lesquelles des changements importants se rapportent aux critères d'éligibilité des demandes d'assistance dans le cas de catastrophes régionales, l'extension du délai réglementaire pour les demandes, la prolongation de la période de mise en œuvre et l'introduction de paiements anticipés.

En termes de ressources financières disponibles, le Fonds fonctionne sur la base d'un plafond budgétaire annuel qui, à partir de 2014, s'est élevé à 500 millions d'EUR aux prix de 2011, avec la possibilité de reporter à l'année suivante les ressources qui n'ont pas été utilisées durant l'année en cours.

## *Principales constatations de l'évaluation*

### Efficacité

Sur la base de l'analyse de la manière dont le Fonds répond aux demandes d'assistance pour des catastrophes naturelles à grande échelle au niveau régional et national, nous constatons que le FSUE est efficace pour réagir aux catastrophes majeures au niveau national, avec un taux d'approbation de 100 % pour les demandes de ce type. En ce qui concerne les catastrophes au niveau régional, la capacité du Fonds à intervenir s'est également améliorée grâce à la clarification des critères d'éligibilité pour la mobilisation du Fonds dans les situations de catastrophes régionales introduite par la réforme de 2014. Depuis 2014, le taux d'approbation des demandes pour les catastrophes régionales est passé de 31 % à 85 %.

En raison du mécanisme budgétaire d'attribution dynamique mis en place en 2014, le Fonds a la capacité de s'adapter même à des circonstances catastrophiques, comme en témoigne le soutien record de 1,2 milliard d'EUR alloué pour les séismes en Italie en 2016/2017. En plus d'introduire cette souplesse dans l'allocation des ressources selon les besoins, la réforme de 2014 a également introduit des paiements anticipés, grâce à quoi les États membres ont désormais la possibilité d'accéder au Fonds beaucoup plus rapidement, bien avant le moment où le soutien total est mobilisé et déployé.

En ce qui concerne la mise en œuvre sur le terrain, le Fonds donne aux États bénéficiaires une certaine souplesse puisque les opérations éligibles peuvent être remboursées tout au long de la période comprise entre la date de début de la catastrophe et la fin de la période de mise en œuvre (c'est-à-dire une période proche de 3 ans en moyenne). En termes d'opérations éligibles, cependant, l'évaluation constate que leur champ d'application n'est pas totalement aligné avec le principe «reconstruire en mieux» pour la gestion des risques de catastrophe et elle recommande qu'il soit envisagé d'adapter l'instrument aux principes les plus récents régissant les pratiques de reconstruction après une catastrophe.

L'évaluation constate également que l'efficacité de la mise en œuvre du Fonds dépend d'un certain nombre de facteurs, dont deux sont déterminants. Premièrement, la capacité des pays candidats à fournir des estimations complètes et en temps utile du montant total des dommages directs produits par la catastrophe a une incidence sur les délais et l'ampleur de l'assistance financière fournie. Deuxièmement, la préparation du pays à faire face aux catastrophes en termes de structures de gouvernance et de coordination institutionnelle est essentielle pour apporter une réponse rapide et utiliser de manière efficace les ressources disponibles. À cet égard, la Commission peut jouer un rôle important de coordination pour soutenir l'élaboration de méthodes solides d'estimation des dommages et pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de structures de gouvernance et de coordination institutionnelle dans les situations de catastrophe.

### Efficience

Pour ce qui est du temps nécessaire à la mobilisation du Fonds, l'évaluation conclut que la rationalisation du processus de prise de décision qui s'est achevée avec la réforme de 2014 a contribué à réduire le délai entre la présentation de la demande et le versement de l'aide de 12 %. Toutefois, étant donné le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit le Fonds, le temps nécessaire pour déployer la totalité de la subvention sur le terrain reste, en moyenne, d'environ 1 an, et la marge d'amélioration est limitée. Sur cette base, l'évaluation conclut que le Fonds n'est pas un instrument d'intervention rapide dans les situations de catastrophe et que des solutions supplémentaires qui pourraient contribuer à répondre à ce besoin devraient être étudiées.

En ce qui concerne la charge administrative et les coûts, des études de cas montrent qu'ils sont plutôt perçus comme étant proportionnés, en particulier pour les bénéficiaires établis dans les pays disposant d'un système de mise en œuvre efficace.

### Pertinence

Des preuves qualitatives issues d'études de cas suggèrent que le soutien du FSUE est accueilli favorablement en raison des contraintes budgétaires sévères auxquelles sont confrontées les autorités publiques faisant face à une catastrophe naturelle. De plus, l'expérience acquise dans la mise en œuvre du Fonds devrait bénéficier à l'apprentissage et à l'amélioration de politiques en matière de gestion des risques de catastrophe dans les pays concernés en termes d'expérience acquise dans l'estimation des dommages, de gestion des opérations, d'introduction de changements institutionnels et de mécanismes de coordination, ainsi que de promotion des normes de l'UE dans les pays en voie d'adhésion.

### Cohérence

L'évaluation constate qu'il existe des synergies considérables entre le FSUE et les Fonds de la politique de cohésion (FEDER et Fonds de cohésion). Alors que le FSUE intervient dans des situations spécifiques de catastrophes naturelles à court et à moyen terme, la politique de cohésion s'inscrit dans une perspective à plus long terme de planification stratégique et d'investissement en faveur de la protection civile, des infrastructures de prévention, et de la préparation, de la prévention et de la gestion des risques de catastrophe. De plus, étant donné la similarité de leur mode de gestion partagée, les autorités nationales peuvent tirer parti de l'expérience acquise dans la gestion des Fonds de cohésion pour la mise en œuvre du FSUE, y compris le mécanisme de mise en œuvre et les systèmes de suivi ainsi que la gestion et le contrôle financiers.

En outre, les interventions du FSUE sont complémentaires de la réponse immédiate apportée aux situations de catastrophe par le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU). L'évaluation constate que 11 pays recevant un soutien du FSUE ont également demandé une aide d'urgence fournie par le MPCU dans 26 % des cas recevant une aide entre 2002 et 2016.

### Valeur ajoutée de l'UE

Des preuves qualitatives issues de consultations menées auprès des parties prenantes indiquent que le FSUE est considéré comme le plus utile pour alléger la charge financière des collectivités locales qui sont confrontées à des dommages importants à la suite de catastrophes naturelles. Le Fonds est également précieux pour son potentiel à inspirer l'apprentissage aux niveaux institutionnel et opérationnel, en particulier dans les petites municipalités ayant moins d'expérience en matière de projets financés par l'UE. La politique et les dimensions politiques du Fonds sont cependant moins bien évaluées, pointant vers des liens plus faibles entre l'activité du Fonds d'une part et les changements dans les politiques nationales de gestion des catastrophes et une visibilité accrue de l'UE d'autre part.

### Solidarité de l'UE

L'évaluation a porté à la fois sur la solidarité effective du FSUE et la solidarité telle qu'elle est perçue (dans quelle mesure le Fonds remplit sa mission d'appui aux États éligibles pour les aider à faire face aux conséquences de catastrophes naturelles), ainsi que sur la perception du grand public de l'aide reçue. En ce qui concerne la solidarité effective, le Fonds remplit sa mission afin de garantir la solidarité de l'UE avec les pays dans le besoin, comme en témoignent ses interventions lors de nombreuses catastrophes naturelles de grande ampleur qui ont un caractère dévastateur. Néanmoins, la mesure dans laquelle le Fonds contribue dans les zones sinistrées aux efforts de reconstruction après une catastrophe est subordonnée à la

préparation du pays à se mobiliser rapidement et efficacement face à cette situation de catastrophe.

Pour ce qui est de la perception de la solidarité, l'évaluation indique que si 60 % de la population de l'UE a généralement connaissance de l'existence d'un Fonds de solidarité de l'Union pour faire face aux situations de catastrophe, tout au plus 15 % des Européens sont susceptibles d'avoir des connaissances plus précises sur l'activité du FSUE. Cette connaissance limitée est très probablement due au fait que le Fonds rembourse souvent les projets déjà mis en œuvre au moment où la totalité de l'aide est versée au pays bénéficiaire mais aussi au fait que les activités de communication sur la mise en œuvre de l'aide du FSUE dans les pays bénéficiaires sont limitées.

En somme, l'évaluation conclut que le Fonds de solidarité de l'Union européenne est un instrument précieux à la disposition de l'UE en matière d'interventions dans les situations de catastrophe naturelle, qui apporte une valeur ajoutée européenne à la réaction face à une catastrophe survenant dans les États membres ou les pays en voie d'adhésion. L'évaluation appelle également à approfondir la réflexion sur les actions à entreprendre susceptibles d'accroître le potentiel d'intervention du Fonds à l'avenir.