

Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2011/2023(INI)
Procédure terminée	
Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire	
Sujet	
3.70.10 Catastrophes d'origine humaine, pollution et accidents industriels	
3.70.11 Catastrophes naturelles, Fonds de solidarité	
4.30 Protection civile	
4.70.05 Coopération régionale, coopération transfrontalière	
6.10.05 Maintien de la paix, missions humanitaires, gestion des crises	
6.40.13 Relations dans le cadre/avec les organisations internationales: ONU, OSCE, OCDE, Conseil de l'Europe, BERD	
6.50 Aide d'urgence, alimentaire, humanitaire, aux réfugiés, Réserve d'aide d'urgence	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ENVI Environnement, santé publique et sécurité alimentaire		15/12/2010
		PPE GARDINI Elisabetta	
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		S&D ESTRELA Edite	
		ALDE UGGIAS Giommaria	
		ECR OUZKÝ Miroslav	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères		28/03/2011
		PPE TÓKÉS László	
DEVE Développement (Commission associée)		09/11/2010	
	PPE STRIFFLER Michèle		
REGI Développement régional		27/01/2011	
	S&D STAVRAKAKIS Georgios		
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.		
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil	Réunion	Date
	Justice et affaires intérieures(JAI)	3085	12/05/2011
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO)	GEORGIEVA Kristalina	

Événements clés			
26/10/2010	Publication du document de base non-législatif	COM(2010)0600	Résumé
17/02/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
17/02/2011	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
12/05/2011	Débat au Conseil	3085	Résumé
13/07/2011	Vote en commission		Résumé
19/07/2011	Dépôt du rapport de la commission	A7-0283/2011	
27/09/2011	Résultat du vote au parlement		
27/09/2011	Débat en plénière		
27/09/2011	Décision du Parlement	T7-0404/2011	Résumé
27/09/2011	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2011/2023(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Initiative stratégique
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Étape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	ENVI/7/04687

Portail de documentation					
Document de base non législatif		COM(2010)0600	26/10/2010	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE462.621	30/03/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE464.916	13/05/2011	EP	
Avis de la commission	DEVE	PE458.634	16/06/2011	EP	
Avis de la commission	REGI	PE464.790	22/06/2011	EP	
Avis de la commission	AFET	PE462.846	23/06/2011	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0283/2011	19/07/2011	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0404/2011	27/09/2011	EP	Résumé

Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire

OBJECTIF : proposer une stratégie en vue d'améliorer la réponse de l'Union européenne aux catastrophes.

CONTEXTE : qu'il s'agisse du séisme en Haïti ou des inondations au Pakistan, les États membres et les institutions de l'UE ont apporté une

réaction adéquate aux nombreuses catastrophes qui se sont abattues en 2010 dans l'UE ou ailleurs dans le monde. Par leur qualité, ces interventions ont contribué à montrer que les actions de l'UE apportent une valeur ajoutée dans le domaine de la réaction aux crises.

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.

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, s'appuyant sur les principes suivants :

- 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 ;
- l'approche 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) ;
- lorsqu'elle réagit 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 ;
- l'approche doit assurer un équilibre entre la réaction aux catastrophes et leur prévention et l'état de préparation ;
- 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.

CONTENU : se fondant sur le consensus européen en matière d'aide humanitaire (2007) et [la communication](#) sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophe (2008), 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 exposées aux conséquences immédiates des catastrophes.

La stratégie présentée représente la première étape dans la mise sur pied d'une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe. Des textes législatifs seront présentés en 2010 afin de mettre en œuvre les lignes de force de ces propositions.

Dans un souci d'efficacité et de cohérence, la communication propose :

1°) La 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 : 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 : i) de mettre au point des scénarios de référence pour les principaux types de catastrophes (y compris les attaques terroristes CBRN et transfrontalières) à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE ; ii) d'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 ; iii) d'élaborer des plans d'urgence pour le déploiement de ces ressources.

Pour améliorer la disponibilité des ressources, la Commission propose 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.

La Commission propose également ce qui suit:

- améliorer le prépositionnement des secours grâce au renforcement de la mise à disposition rapide des moyens des acteurs humanitaires dans les situations d'urgence externes ;
- faire en sorte que les besoins soient évalués à temps et avec précision afin que les décisions sur les secours à apporter se fondent sur des informations fiables ;
- déployer 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 élaborer des dispositions contractuelles afin que leur disponibilité soit garantie ;
- simplifier et renforcer les dispositions existantes pour la mise en commun et le cofinancement des moyens de transport en vue d'améliorer l'acheminement de l'aide aux pays touchés et l'acheminement sur place là où l'aide est le plus nécessaire ;
- développer 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 politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PESD).

2°) Le développement d'un Centre de réaction européen aux situations d'urgence : la Commission fusionnera les centres de crise de la protection civile (MIC) et de l'aide humanitaire (Direction générale 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 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.

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. 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.

Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire

À la demande de la Belgique et à la lumière de l'accident nucléaire survenu au Japon, le Conseil a entendu un compte rendu de la Commission sur la situation au Japon et a procédé à un échange de vues sur la manière dont les mécanismes existants de préparation et de réaction aux incidents nucléaires pourraient être renforcés, dans le cadre principalement du mécanisme de protection civile de l'Union.

La Belgique a notamment fait les suggestions suivantes:

- associer plus étroitement les autorités nucléaires nationales et internationales aux activités du Centre de suivi et d'information de l'UE (MIC);
- définir et améliorer des scénarios de référence pour les incidents nucléaires (comme Tchernobyl, Fukushima et d'autres scénarios), ainsi que les moyens de réaction spécifiques;
- donner la priorité à certains scénarios de référence sur la base d'évaluations des risques globales et de qualité élevée et d'une plus grande prévisibilité de la disponibilité des moyens essentiels des États membres (par exemple, pastilles d'iode, systèmes de refroidissement de remplacement, unités de décontamination, experts nucléaires, modules robots, etc.), notamment par une mise en commun éventuelle des moyens.

En vue d'améliorer les opérations de protection civile, la Commission avait proposé dès 2010 de mettre au point des scénarios de référence pour les principaux types de catastrophes, y compris les attentats CBRN (chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires) et les attentats terroristes transfrontaliers, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE (voir la [communication de la Commission](#) 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").

Par ailleurs, la législation existante dans le domaine de la protection civile est actuellement en cours de réexamen. Une proposition législative devrait être présentée par la Commission dans le courant de cette année.

Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire a adopté un rapport d'initiative d'Elisabetta GARDINI (PPE, IT) faisant suite à la communication de la Commission 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».

Les députés saluent la communication de la Commission ainsi que les objectifs préconisés. Ils soutiennent la proposition de la Commission visant à établir une capacité européenne de réaction aux situations d'urgence, comprenant des dispositions pour garantir une meilleure prévisibilité de la disponibilité des ressources clés des États membres. Ils se prononcent en faveur d'un changement d'ordre qualitatif impliquant le passage de la coordination ad hoc actuelle à un système prévisible et planifié dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne.

La Commission est invitée à soumettre, dans les plus brefs délais, des propositions visant à créer une force européenne de protection civile fondée sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne et permettant à celle-ci de rassembler les moyens nécessaires pour fournir aux victimes une protection civile et une assistance immédiate dans les situations d'urgence.

Selon les députés, la réaction européenne en cas de catastrophes devrait reposer à la fois : i) sur une capacité européenne de réaction face aux situations d'urgence, et ii) sur un centre européen de réaction aux situations d'urgence. Ces développements devraient suivre une approche «tous risques», rassemblant tous les acteurs concernés, en particulier la société civile, en ce compris les organisations non gouvernementales et les bénévoles, pour la conduite d'une action concertée, et tirer parti des synergies entre les divers outils et instruments existants.

Le rapport souligne que le système de réaction européenne doit respecter le principe de subsidiarité tant à l'égard des États membres (qui doivent être à même d'utiliser leurs propres ressources) qu'à l'égard des Nations unies.

La Commission est invitée à prendre en compte la clause de solidarité ainsi que ses modalités de mise en œuvre, dont l'adoption est urgente et qui garantiront une réaction plus efficace et plus cohérente en cas de catastrophe dans l'Union européenne et en dehors de ses frontières.

1) Capacité européenne de réaction d'urgence : les députés considèrent que la mise en commun des capacités, des ressources et des moyens préidentifiés et volontairement mis à la disposition de l'Union européenne pour ses opérations de secours en cas de catastrophe, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, constituera le noyau de la capacité de secours de l'Union européenne, qui pourrait être complétée par des moyens ad hoc supplémentaires proposés par les États membres.

Le rapport recommande la mise au point d'un système de mesures d'incitation clair et précis afin de permettre aux États membres d'engager des capacités suffisantes dans les modules mis en commun sur une base volontaire, sans pour autant accroître leurs dépenses totales.

Les parlementaires estiment par ailleurs que la création de ressources au niveau européen devrait être envisagée, en évitant toute forme de concurrence et/ou de chevauchement avec les ressources nationales, afin de combler les lacunes en termes de capacités. Il convient également d'utiliser pleinement et en temps utile les ressources financières disponibles, ainsi que de simplifier toutes les procédures administratives liées à leur mobilisation.

Le rapport souligne que : 1) la planification anticipée et la préparation des opérations reposant sur la mise au point de scénarios de référence ainsi que 2) la cartographie des ressources des États membres potentiellement disponibles aux fins d'opérations de secours et 3) la planification d'urgence constituent les éléments clés d'une réaction renforcée de l'Union en situation d'urgence. Les députés demandent en particulier que soit assurée une planification adéquate pour les situations d'urgence spécifiques liées aux catastrophes causées par l'homme, qu'il s'agisse des marées noires, des installations nucléaires ou d'accidents impliquant des substances dangereuses, sur terre comme en mer.

2) Centre européen de réaction aux situations d'urgence : les députés accueillent favorablement la décision de la Commission de fusionner le centre de suivi et d'information (MIC) et le centre de crise de l'office d'aide humanitaire ECHO, afin de créer un véritable centre de réaction aux situations d'urgence, fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, qui servira de plateforme de planification et de coordination opérationnelle. Ils demandent que cela se traduise également par une coopération en temps réel des États membres, dans le respect du principe de subsidiarité, en matière de surveillance, d'alerte précoce et d'alarme. Ils demandent une fusion effective du centre de crise d'ECHO et du centre de suivi et d'information (MIC), en garantissant un financement adéquat.

La Commission est en outre invitée à : i) associer le nouveau Centre européen de réaction aux situations d'urgence aux deux outils communautaires de protection des forêts contre les incendies EFFIS et EFFICS; ii) coordonner les actions en cas d'urgence, en simplifiant et en optimisant le service universel actuel et le numéro d'appel d'urgence, le «112».

3) Prévention, préparation et réaction face aux catastrophes : le rapport souligne la nécessité de compléter la politique de renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne face aux situations d'urgence par un développement de la politique de prévision et de prévention des risques.

Les députés encouragent la Commission à élaborer une stratégie de l'Union européenne à la fois complète et innovante en matière de réduction des risques de catastrophe. Ils appellent de leurs vœux l'allocation de ressources suffisantes à l'identification précoce des catastrophes possibles et demandent à la Commission de veiller à ce que la révision des Fonds structurels et du Fonds de solidarité visent à promouvoir le développement de politiques et d'investissements dans ces domaines.

Enfin, le rapport suggère la mise en place d'une stratégie de communication globale, associant toutes les institutions et tous les États membres de l'Union, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile, en vue d'améliorer la visibilité et la transparence générales des actions européennes dans les pays bénéficiaires et aux yeux des citoyens européens, tout en veillant à ce que les secours en cas de catastrophe ne soient jamais subordonnés à aucun intérêt commercial, politique ou stratégique.

Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire

Le Parlement européen a adopté une résolution faisant suite à la communication de la Commission 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».

La résolution note que l'on assiste à une augmentation considérable du nombre et de la gravité des catastrophes d'origine naturelle et humaine qui affectent l'Union européenne et ses populations ainsi que d'autres pays et régions du monde, comme l'a tragiquement montré la terrible catastrophe qui a récemment frappé le Japon. Les tragédies récentes, notamment le séisme en Haïti et les inondations au Pakistan, ont montré que les principaux instruments dont dispose l'Union européenne pour réagir en cas de catastrophes (l'aide humanitaire et le mécanisme de protection civile) fonctionnent bien. Le Parlement estime toutefois qu'il est indispensable de renforcer la coordination de la capacité de réaction aux catastrophes affectant l'Union européenne, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières.

1) Un changement d'approche d'ordre qualitatif : les députés saluent la communication de la Commission ainsi que les objectifs préconisés. Ils soutiennent la proposition de la Commission visant à établir une capacité européenne de réaction aux situations d'urgence, comprenant des dispositions pour garantir une meilleure prévisibilité de la disponibilité des ressources clés des États membres. Ils se prononcent en faveur d'un changement d'ordre qualitatif impliquant le passage de la coordination ad hoc actuelle à un système prévisible et planifié dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne.

La Commission est invitée à soumettre, dans les plus brefs délais, des propositions visant à créer une force européenne de protection civile fondée sur le mécanisme de protection civile de l'Union européenne et permettant à celle-ci de rassembler les moyens nécessaires pour fournir aux victimes une protection civile et une assistance immédiate dans les situations d'urgence.

Selon les députés, la réaction européenne en cas de catastrophes devrait reposer à la fois : i) sur une capacité européenne de réaction face aux situations d'urgence, et ii) sur un centre européen de réaction aux situations d'urgence. Ces développements devraient suivre une approche «tous risques», rassemblant tous les acteurs concernés, en particulier la société civile, en ce compris les organisations non gouvernementales et les bénévoles, pour la conduite d'une action concertée, et tirer parti des synergies entre les divers outils et instruments existants.

La résolution souligne que le système de réaction européenne doit respecter le principe de subsidiarité tant à l'égard des États membres (qui doivent être à même d'utiliser leurs propres ressources) qu'à l'égard des Nations unies.

La Commission est invitée à prendre en compte la clause de solidarité ainsi que ses modalités de mise en œuvre, dont l'adoption est urgente et qui garantiront une réaction plus efficace et plus cohérente en cas de catastrophe dans l'Union européenne et en dehors de ses frontières.

2) Capacité européenne de réaction d'urgence : le Parlement considère que la mise en commun des capacités, des ressources et des moyens préidentifiés et volontairement mis à la disposition de l'Union européenne pour ses opérations de secours en cas de catastrophe, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, constituera le noyau de la capacité de secours de l'Union européenne, qui pourrait être complétée par des moyens ad hoc supplémentaires proposés par les États membres.

La résolution recommande la mise au point d'un système de mesures d'incitation clair et précis afin de permettre aux États membres d'engager des capacités suffisantes dans les modules mis en commun sur une base volontaire, sans pour autant accroître leurs dépenses totales.

Les parlementaires estiment par ailleurs que la création de ressources au niveau européen devrait être envisagée, en évitant toute forme de concurrence et/ou de chevauchement avec les ressources nationales, afin de combler les lacunes en termes de capacités. Il convient également d'utiliser pleinement et en temps utile les ressources financières disponibles, ainsi que de simplifier toutes les procédures administratives liées à leur mobilisation.

Le Parlement souligne que : 1) la planification anticipée et la préparation des opérations reposant sur la mise au point de scénarios de référence ainsi que 2) la cartographie des ressources des États membres potentiellement disponibles aux fins d'opérations de secours et 3) la planification d'urgence constituent les éléments clés d'une réaction renforcée de l'Union en situation d'urgence. Les députés demandent en particulier que soit assurée une planification adéquate pour les situations d'urgence spécifiques liées aux catastrophes causées par l'homme, qu'il s'agisse des marées noires, des installations nucléaires ou d'accidents impliquant des substances dangereuses, sur terre comme en mer.

3) Centre européen de réaction aux situations d'urgence : les députés accueillent favorablement la décision de la Commission de fusionner le centre de suivi et d'information (MIC) et le centre de crise de l'office d'aide humanitaire ECHO, afin de créer un véritable centre de réaction aux situations d'urgence, fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, qui servira de plateforme de planification et de coordination opérationnelle. Ils demandent que cela se traduise également par une coopération en temps réel des États membres en matière de surveillance, d'alerte précoce et d'alarme. Ils demandent une fusion effective du centre de crise d'ECHO et du centre de suivi et d'information (MIC), en garantissant un financement adéquat.

La Commission est en outre invitée à : i) associer le nouveau Centre européen de réaction aux situations d'urgence aux deux outils

communautaires de protection des forêts contre les incendies EFFIS et EFFICS; ii) coordonner les actions en cas d'urgence, en simplifiant et en optimisant le service universel actuel et le numéro d'appel d'urgence, le «112».

4) Prévention, préparation et réaction face aux catastrophes : la résolution souligne la nécessité de compléter la politique de renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne face aux situations d'urgence par un développement de la politique de prévision et de prévention des risques.

Le Parlement encourage la Commission à élaborer une stratégie de l'Union européenne à la fois complète et innovante en matière de réduction des risques de catastrophe. Il appelle de ses vœux l'allocation de ressources suffisantes à l'identification précoce des catastrophes possibles et demande à la Commission de veiller à ce que la révision des Fonds structurels et du Fonds de solidarité visent à promouvoir le développement de politiques et d'investissements dans ces domaines.

La Commission est invitée à adopter une directive sur la prévention et la gestion des incendies et à soumettre, sur le modèle de la directive relative aux inondations, une proposition visant à favoriser l'adoption d'une politique européenne relative à la raréfaction des ressources en eau, à la sécheresse et à l'ajustement au changement climatique. Les députés réaffirment dans ce contexte, l'importance de la création d'un observatoire européen de la sécheresse. Ils estiment également que le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) peut contribuer de façon décisive au renforcement de la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale, y compris avec des États non membres de l'Union européenne.

Enfin, la résolution suggère la mise en place d'une stratégie de communication globale, associant toutes les institutions et tous les États membres de l'Union, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile, en vue d'améliorer la visibilité et la transparence générales des actions européennes dans les pays bénéficiaires et aux yeux des citoyens européens, tout en veillant à ce que les secours en cas de catastrophe ne soient jamais subordonnés à aucun intérêt commercial, politique ou stratégique.