



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.3.2008
COM(2008) 130 final

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

Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes

1. INTRODUCTION

La présente communication a pour objet de formuler des propositions en vue de renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes, sur la base des avancées réalisées. Ces propositions constituent un premier pas vers la mise en place d'une réaction exhaustive et intégrée de l'UE et visent à consolider ou créer des synergies entre les instruments existants ainsi qu'à développer leur coordination.

La présente communication utilise la notion de «catastrophe» au sens large de manière à couvrir non seulement les catastrophes naturelles ou les catastrophes causées par l'homme mais également les urgences complexes liées aux conflits, qui surviennent au sein et/ou en dehors de l'UE. En réponse à une demande du Conseil et du Parlement, une annexe spécifique sur les incendies de forêts est jointe afin de montrer comment des mesures complémentaires de prévention, de préparation, de réaction et de redressement pourraient être associées pour faire face à une catastrophe d'une ampleur comparable à celle qui a frappé l'Europe l'été dernier.

La Commission s'efforcera de mettre en œuvre, en collaboration avec le Conseil, les États membres et les autres acteurs concernés, les premières mesures proposées dans la présente communication et examinera de façon régulière les progrès accomplis afin de prendre de nouvelles mesures pour parvenir à une réaction plus intégrée de l'UE en cas de catastrophes.

2. LA NECESSITE D'UNE CAPACITE RENFORCEE DE L'UE

Les grands défis à venir – au sein et hors de l'UE. Des catastrophes majeures, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou causées par l'homme ou bien d'une combinaison des deux, comme le tsunami de 2004 dans l'océan Indien, la guerre de 2006 au Liban, les épisodes de pollution marine dans des pays tiers ou, plus récemment, les incendies de forêts et les inondations en Europe durant l'été 2007 ont montré qu'il devenait de plus en plus nécessaire d'améliorer l'efficacité de la capacité de réaction existante de l'UE aux catastrophes. En outre, la fréquence des catastrophes liées au changement climatique augmente. Cette situation aura également des répercussions sur le voisinage de l'UE.

Une forte demande. Les citoyens européens veulent que l'Union européenne protège leur existence et leurs biens au sein de l'UE, tout en apportant une aide efficace lors de catastrophes dans d'autres régions du monde, en témoignage de la solidarité européenne. Les organisations allant des Nations unies aux ONG et les pays tiers partenaires de l'UE fondent de nombreux espoirs sur le rôle que peut jouer l'UE dans les opérations de secours en cas de catastrophe. Le Parlement européen et

le Conseil européen de décembre 2007 ont invité le Conseil et la Commission à utiliser au mieux le mécanisme communautaire de protection civile, ainsi que l'instrument financier pour la protection civile, afin d'être prêts à faire face à l'avenir à des situations d'urgence majeure, et à renforcer encore la coopération avec et entre les États membres. De la même façon, le Parlement européen et le Conseil européen ont signé en décembre 2007 le Consensus européen sur l'aide humanitaire, un cadre détaillé pour une mise en œuvre plus efficace de l'aide humanitaire au niveau de l'UE. Dans sa résolution sur un consensus européen sur l'aide humanitaire, le Parlement européen a demandé que l'Union européenne s'engage fermement à fournir l'aide humanitaire nécessaire et à organiser la prévisibilité et la flexibilité de son financement, au moyen de dotations budgétaires annuelles suffisantes.

Les défis à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE sont souvent similaires. Les catastrophes qui se produisent aujourd'hui ont fréquemment un caractère transfrontalier et nécessitent des réactions multilatérales et coordonnées. Parallèlement, la distinction entre catastrophes intérieures et extérieures s'estompe de plus en plus: ainsi, le tsunami dans l'océan Indien a touché les touristes européens comme les populations locales, les inondations et les incendies affectent à la fois les États membres de l'UE et les pays voisins, les épidémies peuvent se répandre d'un continent à l'autre, les citoyens européens doivent être évacués des zones de crise, etc. Souvent, la Communauté et les États membres déploient les mêmes instruments – en particulier les moyens de protection civile – pour répondre aux mêmes besoins au sein de l'Union et au-delà de ses frontières, soit sous forme d'une réaction isolée aux catastrophes, soit en complément de l'aide humanitaire. Toute réaction de l'UE à une catastrophe donnée doit faire appel aux composantes les plus appropriées, en fonction des besoins. De plus, il y a également lieu de prendre en considération des aspects tels que la rapidité, l'efficacité et la rentabilité.

Relever le défi global de la prévention, de l'atténuation et de la réaction. Face à la complexité et à l'ampleur de ces défis multidimensionnels, l'UE doit donc adopter une approche exhaustive qui intègre évaluation des risques de catastrophes, prévision, prévention, préparation et atténuation (avant et après les catastrophes) et qui mobilise l'ensemble des politiques, instruments et services à disposition de la Communauté et des États membres dans le cadre d'un travail d'équipe. Il est ainsi plus facile de parvenir à un juste équilibre entre responsabilité nationale et solidarité européenne. Il convient de renforcer les liens existant entre protection civile et politiques environnementales afin de retirer tout le bénéfice des mesures préventives incluses dans la législation environnementale et de garantir une approche intégrée de l'UE en matière de prévention et d'atténuation des catastrophes. En outre, la quête d'efficacité des coûts et la limitation des ressources exigent une réaction encadrée, coordonnée et intégrée. Lorsque l'UE apporte son aide à des personnes touchées par des catastrophes au-delà de ses frontières, sa réponse devrait entrer dans le cadre d'une réponse internationale globale.

3. VERS UNE REACTION RENFORCEE DE L'UE EN CAS DE CATASTROPHES

3.1. Mise en place progressive d'une coordination plus intégrée

Une diversité d'acteurs et de politiques au niveau européen. En matière de réaction aux catastrophes, les processus de décision varient d'une politique ou d'un

instrument à l'autre et déterminent si ces capacités peuvent être mobilisées à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE.

La Commission européenne est responsable d'un large éventail d'instruments de réaction ainsi que de mécanismes d'alerte et de coordination:

- Elle gère de nombreux systèmes d'alerte rapide («RAS») afin de réagir de façon prompte et efficace face à des catastrophes sectorielles spécifiques, allant des attaques biochimiques aux menaces contre les infrastructures critiques en passant par les épidémies et les épizooties transmissibles, les marées noires ou la pollution marine¹.
- Elle décide de l'aide humanitaire apportée par la Communauté (par l'intermédiaire de la DG ECHO, son service d'aide humanitaire). La Commission fournit assistance, secours et protection aux victimes de conflits ou de catastrophes dans des pays tiers et s'investit aussi fortement dans la préparation aux catastrophes.
- Elle facilite et coordonne aussi l'utilisation des moyens de protection civile des États membres grâce au mécanisme communautaire de protection civile créé en 2001 afin de réagir aux catastrophes se produisant au sein et en dehors de l'UE.
- L'instrument de stabilité prévoit des «mesures d'aide exceptionnelles» pour répondre rapidement aux catastrophes qui viennent s'ajouter aux crises politiques.
- Divers instruments géographiques d'aide extérieure permettent également de mobiliser des réserves d'urgence, dans certaines circonstances et suivant des procédures de décision spécifiques, pour des mesures de réaction aux catastrophes allant du court au moyen terme.
- Parmi les autres instruments dont disposent l'UE et les États membres figurent le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), les fonds disponibles pour le développement rural, l'instrument financier pour la protection civile (CPFI) et LIFE +. Le FSUE peut contribuer à alléger la charge financière des États membres ou des pays engagés dans des négociations d'adhésion avec l'UE qui sont frappés par des catastrophes naturelles majeures, en refinançant le coût des actions urgentes supporté par les autorités publiques. Le FEDER peut cofinancer la préparation et la mise en œuvre des mesures visant à prévenir les risques naturels et à y faire face ainsi que des

¹ Par exemple, ECURIE (modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique), ADNS (système de notification des maladies des animaux), RAS BICHAT (système d'alerte rapide pour les attaques et menaces biologiques et chimiques), EWRS (système d'alerte précoce et de réaction pour informer les autorités sanitaires publiques et la Commission sur les foyers de maladies transmissibles), HEOF (centre opérationnel de gestion des crises sanitaires), RAPEX (système d'échange rapide d'informations, système d'échange rapide d'informations sur les mesures liées aux risques graves et immédiats posés par les produits de consommation non alimentaires), RASFF (système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, système d'alerte rapide pour la notification des risques pour la santé humaine posés par les denrées alimentaires ou les aliments pour animaux), RAS-CHEM (système d'alerte rapide pour les produits chimiques – en cours de création), CIWIN (réseau d'alerte pour les infrastructures critiques).

mesures de reconstruction après des catastrophes naturelles. Les fonds de développement rural, le CPFI et LIFE + peuvent être utilisés par les États membres pour financer des mesures de prévention des catastrophes.

- Depuis juin 2006, la Commission met en place un mécanisme de coordination interne (connu sous le nom d'ARGUS) afin de réagir efficacement aux catastrophes et crises multidimensionnelles relevant de ses compétences et également de fournir une contribution active dans le cadre du dispositif de l'UE pour la coordination dans les situations d'urgence et de crise.
- La plateforme de crise RELEX, créée après le tsunami de 2004, contribue à la coordination politique entre la Commission et les États membres lors des situations de crise extérieure.

Il convient d'assurer en permanence une coopération et une coordination étroites avec la Présidence du Conseil, les États membres et le Secrétariat général du Conseil, notamment en ce qui concerne la coopération consulaire et l'utilisation des moyens et capacités militaires de réaction aux catastrophes des États membres de l'UE. La Présidence est chargée 1) d'évaluer si une opération de protection civile en dehors de l'UE est ou non couverte par les dispositions de gestion de crise prévues par les traités, avant l'activation du mécanisme par la Commission et 2) d'assurer la coordination politique des opérations européennes de protection civile dans les pays tiers.

Des efforts ont été accomplis récemment pour améliorer la coordination des instruments de réaction aux catastrophes:

- À la suite d'une proposition de la Commission présentée en 2005 et du rapport Barnier de mai 2006 sur la mise en place d'une force européenne de protection civile, le Conseil a adopté un cadre législatif révisé confiant de nouvelles missions à la Commission dans le domaine de la protection civile. De plus, la Commission réexaminé ses mécanismes de coordination interne.
- Le Consensus européen sur l'aide humanitaire adopté par les États membres, le Parlement européen et la Commission en décembre 2007 fournit, pour la première fois, une déclaration explicite de l'UE sur les objectifs et principes communs qui constituent le fondement de son action humanitaire. Il souligne la nécessité d'une coordination renforcée entre les réponses apportées par la Communauté et les États membres lors de catastrophes majeures ainsi que dans le domaine des politiques d'aide humanitaire.
- Les délégations CE situées dans les pays tiers se sont réorganisées de manière à pouvoir jouer pleinement leur rôle en cas de catastrophes. Ainsi, dans le cadre d'une phase pilote, six délégations se spécialiseront dans la réaction aux catastrophes et chacune des 130 délégations présentes à travers le monde dispose d'un «correspondant de crise» qui, lors de catastrophes ou de crises, sert de point de contact local avec le siège de la Commission, les délégations CE voisines et les partenaires sur le terrain.

- La Commission a adopté en 2007² un plan d'action sur la protection consulaire visant à traduire dans les faits le principe de l'article 20 du traité CE en vertu duquel tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Ce plan propose une série d'actions ayant pour objectif de mieux informer l'opinion publique, d'accroître l'étendue de la protection consulaire et d'améliorer la coopération consulaire entre États membres.
- La Commission s'efforce d'améliorer son action dans ce domaine, en collaboration avec les États membres, l'ONU et les autres acteurs internationaux (par exemple grâce à l'élaboration de méthodologies d'évaluation des dégâts et des besoins après les catastrophes –PDNA), et en soutenant la capacité de réaction d'acteurs humanitaires clés tels que l'ONU ou la Croix-Rouge lorsqu'ils procèdent à l'acheminement préalable d'articles de première nécessité mobilisables de façon rapide et au meilleur coût en cas de catastrophes.

Cohérence, efficacité et visibilité doivent encore être renforcées pour atteindre l'objectif d'une capacité de réaction plus intégrée de l'UE en cas de catastrophes:

- La Commission a à cœur d'améliorer l'efficacité de son action, en coopération avec les États membres et les acteurs internationaux, nationaux et locaux, notamment grâce à la mise en place de synergies et à une meilleure coordination de la formation, de l'évaluation des besoins, de la planification et des opérations.
- En cas de catastrophes naturelles de plus grande ampleur en particulier, la coordination «horizontale» entre la Commission, la Présidence, les États membres et le Haut Représentant/Secrétaire général pourrait être davantage rationalisée, tant à Bruxelles que sur le terrain, pour les crises nécessitant l'emploi à la fois d'instruments communautaires et d'instruments de la PESC. Des améliorations pourraient être apportées en ce qui concerne l'échange en temps réel d'informations factuelles et de rapports analytiques à tous les stades (planification, coordination des interventions et échange de meilleures pratiques, avec l'appui des infrastructures techniques correspondantes) et se traduire, le cas échéant, par la mise en place d'équipes conjointes de planification et d'intervention. Il conviendrait d'identifier au préalable des scénarios différents et plus complexes, avant la mise au point de procédures opérationnelles standard pour chaque grande catégorie de catastrophe et de zone géographique, et ce, afin de favoriser une véritable planification des mesures d'urgence au niveau de l'UE. Une meilleure planification facilitera une intervention rapide tout en permettant de procéder à des adaptations lors de la phase aiguë de la catastrophe.
- Les ressources existantes doivent être mises en commun de façon plus efficace entre les instruments de l'UE et ceux des États membres ainsi qu'entre les instruments communautaires eux-mêmes. Il y a lieu d'améliorer la coordination «verticale» entre l'UE et les États membres. Cette coordination devrait être

² COM(2007) 767.

optimisée car les différences dans les mandats respectifs des divers États membres et des services/agences humanitaires ont des répercussions sur la réaction de la Commission.

Dans le cadre de sa contribution au renforcement de la capacité de réaction de l'UE, la Commission prévoit d'introduire les améliorations suivantes, en s'appuyant notamment sur les suggestions du rapport Barnier. La réalisation pleine et entière de l'objectif d'une capacité de réaction plus intégrée exigera un effort de longue haleine de la part de la Commission, de l'UE et de ses États membres; les améliorations proposées dans la présente communication constituent une étape supplémentaire vers la rationalisation des instruments de réaction aux catastrophes. Certaines de ces améliorations concernent le fonctionnement d'instruments existants (3.2 et 3.3), tandis que l'élaboration d'outils transversaux est une innovation qui permettra une coordination plus efficace (3.4).

3.2. Renforcer le mécanisme communautaire de protection civile

Dans le domaine de la protection civile, la Commission propose d'améliorer les capacités de l'UE et de la Commission de la façon suivante:

- **En renforçant le centre de suivi et d'information pour qu'il puisse jouer le rôle de centre opérationnel de l'intervention européenne en matière de protection civile.** Il faut pour cela dépasser le stade où l'on se limite à partager des informations et à réagir aux situations d'urgence et s'orienter vers une action par anticipation ou le suivi des situations d'urgence en temps réel et favoriser l'engagement dans des opérations ou leur coordination. Ce changement implique la mise en place de systèmes d'alerte rapide, la nécessité d'évaluer les besoins, d'identifier les ressources correspondantes et de fournir aux États membres des conseils techniques sur les ressources à affecter à l'intervention, en élaborant des scénarios, en créant des procédures opérationnelles standard et en évaluant les enseignements tirés des expériences passées; en exploitant les compétences de la Commission pour mettre en commun les moyens de transport disponibles et cofinancer le transport des moyens de protection civile; en augmentant le nombre d'exercices et de formations destinés aux experts des États membres et à d'autres experts; et en aidant les États membres à mettre leurs ressources en commun. Cela implique également d'utiliser des capacités de suivi telles que celles créées par l'initiative intitulée «Surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité» (GMES) ou de recourir à des instruments comme GALILEO (système européen de navigation par satellite).
- **En améliorant la capacité de réaction européenne en matière de protection civile.** Suite aux catastrophes qui ont frappé certains États membres durant l'été 2007, le Parlement européen a lancé un appel en faveur de la mise sur pied d'une force européenne de protection civile et le Conseil a demandé à la Commission de présenter des propositions sur la réaction en cas de catastrophe. À l'exception du domaine de la lutte contre la pollution en mer, où l'Agence européenne pour la sécurité maritime tient des navires d'intervention anti-pollution communautaires à la disposition des pays touchés qui souhaitent compléter leurs ressources nationales, la réponse à d'autres types de catastrophes, tels que les inondations ou les incendies de forêts – les catastrophes les plus courantes dans les États membres – n'est actuellement assurée que par les États. Il convient d'identifier les

lacunes dans les ressources affectées aux interventions et d'évaluer les moyens de les combler, notamment la constitution de ressources de réserve à la disposition des opérations européennes en matière de protection civile. Ces ressources pourraient reposer sur deux composantes principales – des modules de réserve et des moyens européens complémentaires – et éviter les doubles emplois avec les capacités de réaction existantes. Des fonds dégagés par le Parlement européen au titre du budget 2008 dans le cadre d'un projet pilote et d'une action préparatoire serviront à tester un tel mécanisme.

3.3. Renforcer l'aide humanitaire européenne

Le Consensus européen sur l'aide humanitaire constitue un cadre global permettant d'améliorer la fourniture de l'aide humanitaire. Dans ce domaine, la Commission propose d'améliorer les capacités de l'UE et de la Commission de la façon suivante:

- Le Consensus prévoit notamment d'identifier les lacunes existantes au niveau de la fourniture de l'aide humanitaire aux niveaux européen et international au moyen d'une **étude cartographique** des capacités logistiques (par exemple, le stockage, l'achat et le transport jusqu'à la destination finale des biens humanitaires). À une étape ultérieure, des initiatives devront être prises pour combler les éventuelles lacunes. Cette étude servira à déterminer quels instruments, parmi ceux dont on dispose, sont les plus appropriés et les plus rentables dans un contexte donné.
- Le renforcement d'une capacité d'évaluation et de réaction rapides sur le terrain par l'intermédiaire des bureaux d'ECHO et des experts présents sur le terrain: 6 bureaux régionaux d'ECHO sont progressivement dotés d'équipes d'experts multisectorielles pouvant être déployées immédiatement en cas de catastrophes soudaines. Cette «capacité d'intervention d'urgence» peut effectuer une évaluation rapide des besoins sur le terrain afin d'orienter l'assistance humanitaire des donateurs et de contribuer à la coordination rapide de l'action des diverses organisations de secours présentes sur le terrain.
- **Liaison avec les divers acteurs.** Étant donné la diversité grandissante des acteurs impliqués dans toute réaction mondiale à une situation de crise et afin de pouvoir disposer de tous les instruments existants pour intervenir en cas de catastrophe dans des pays tiers, la Commission engagera un dialogue avec ces acteurs sur les principes qui doivent régir l'aide humanitaire.
- Tout en renforçant les **capacités mondiales de réaction**, la Commission continuera d'appuyer les capacités d'intervention d'acteurs humanitaires essentiels tels que le système des Nations Unies et le mouvement de la Croix-Rouge pour le prépositionnement d'articles de premiers secours humanitaires pouvant être rapidement et rentablement acheminés lors d'une catastrophe.
- D'autres initiatives peuvent être prises, notamment le développement des capacités locales d'intervention humanitaire; le soutien à la réforme entreprise sous l'égide des Nations Unies ainsi que l'élaboration du droit humanitaire international et des principes humanitaires et leur diffusion auprès des institutions européennes et d'autres acteurs.

3.4. Renforcement des capacités dans l'ensemble des politiques et instruments communautaires

Outre le renforcement du mécanisme communautaire de protection civile et la mise en œuvre du Consensus européen en matière d'aide humanitaire, un train de mesures supplémentaire pourrait être envisagé:

- **Création d'un réseau européen de formation à l'aide d'urgence en cas de catastrophe.** Le niveau élevé des normes en matière de préparation, d'autonomie et d'interopérabilité exige une meilleure formation au niveau européen. La meilleure solution serait d'instaurer un réseau structuré s'inspirant de l'expérience des États membres et du savoir scientifique acquis aux niveaux national et européen par l'intermédiaire des projets de recherche du programme-cadre traitant des questions liées aux catastrophes et aux risques naturels. Un réseau de formation à l'aide d'urgence en cas de catastrophe relierait les centres d'excellence existant dans les États membres et offrirait une vaste gamme d'activités, dont des cours de formation, des exercices et des échanges d'experts. Le réseau de formation élaborerait un programme de cours agréé qui serait dispensé par un réseau de centres d'excellence sélectionnés, fixerait des normes de qualité et rechercherait les possibilités de synergie entre les divers programmes de formation. En exploitant la complémentarité entre les domaines de la protection civile et de l'aide humanitaire en particulier, le réseau de formation pourrait également développer une expertise dans des secteurs tels que la logistique, la communication de crise, l'eau, les denrées alimentaires, les soins de santé, la santé publique, la protection et les abris en tirant parti des capacités disponibles dans le cadre du NOHA, des programmes universitaires en matière d'aide humanitaire existant dans les États membres, ainsi que des autres expériences acquises dans la mise en réseau de formations, telles que celles du Groupe européen sur la formation (GEF).
- **Mesures de préparation améliorées en cas de catastrophe, systèmes d'alerte rapide et utilisation du numéro d'appel unique pour les urgences en Europe, le «112».** La Commission prépare des initiatives sur la prévention des catastrophes survenant aussi bien à l'intérieur de l'UE que dans des pays tiers. Il existe des systèmes d'alerte rapide pour la plupart des risques naturels majeurs en Europe, mais l'absence d'un tel système pour les tsunamis en Méditerranée est une importante lacune. Les systèmes d'alerte rapide peuvent également bénéficier des informations fournies par les citoyens qui appellent un numéro d'urgence, notamment le numéro d'urgence unique européen, le «112». En outre, l'échange, au niveau européen, de l'expérience acquise en matière d'organisation et de fourniture d'une intervention d'urgence contribuera à améliorer la gestion des appels au numéro 112. L'absence de signaux d'alerte et de protocoles communs suscite également de vives préoccupations étant donné la mobilité croissante des citoyens à travers l'Europe et dans les pays tiers. Il convient aussi d'envisager de renforcer la communication mobile et à large bande pour les services publics de protection et de secours en cas de catastrophe et de favoriser l'interopérabilité à l'échelle de l'Union européenne.
- **Préparation aux catastrophes dans les pays tiers.** La majorité des catastrophes naturelles n'entraînent aucune intervention internationale. Lorsqu'une intervention internationale est lancée, il faut souvent entre 12 et 72 heures avant que

l'assistance extérieure ne parvienne sur les lieux de la catastrophe. C'est pourquoi il est important d'avoir une présence active d'experts sur le terrain et de veiller à ce que les communautés vulnérables et les autorités locales dans les pays sujets aux catastrophes aient la capacité de réagir dans l'immédiat. La préparation aux catastrophes est essentielle car les changements climatiques continueront de perturber les schémas climatiques et d'accroître le nombre de catastrophes naturelles – surtout celles qui se déclenchent soudainement et frappent les populations vulnérables. La Commission proposera une stratégie européenne sur la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement, qui, notamment, fournira le cadre stratégique permettant de renforcer le soutien aux capacités de préparation aux catastrophes accordé aux pays tiers connaissant des niveaux de risque élevés. Il convient de resserrer les liens, dans ce domaine, avec les pays candidats, les pays candidats potentiels et les pays couverts par la Politique européenne de voisinage.

4. PLAN D'ACTION

Dans le droit fil des mesures susmentionnées qu'elle compte mettre en œuvre, la Commission propose que les actions suivantes soient envisagées et/ou exécutées fin 2008 au plus tard (sauf indication contraire):

4.1. Vers une meilleure coopération interinstitutionnelle

Il est proposé que la Commission, le Conseil et les États membres, dans les limites de leurs compétences respectives:

- définissent des scénarios complexes pour les opérations de secours en cas de catastrophe à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE pour chaque grande catégorie de catastrophe et pour chaque grande région;
- lancent une étude sur les capacités logistiques mondiales de réaction en cas de catastrophe, en veillant à établir un lien étroit avec les travaux entrepris dans le domaine de l'aide humanitaire ainsi qu'avec l'identification des lacunes dans les ressources affectées à la réaction en cas de catastrophe dans le domaine de la protection civile européenne; le cas échéant, des efforts seront consentis pour combler les lacunes existantes de sorte à proposer des protocoles pour la planification des mesures d'urgence au niveau européen, en utilisant les outils les plus appropriés, ainsi que des procédures de fonctionnement standard qui régiront l'intervention de la Commission en cas de catastrophe à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE; ce type de planification améliorée permettrait d'intervenir rapidement, mais aussi de procéder à des ajustements au cours des phases aiguës d'une situation d'urgence;
- assurent un lien étroit entre le recensement des capacités logistiques, qui est en cours dans le domaine de l'aide humanitaire internationale, et le processus d'identification des lacunes au niveau des ressources consacrées à l'intervention en cas de catastrophe, qui doit être lancé dans le domaine de la protection civile européenne. Des efforts seront, le cas échéant, déployés afin de combler les lacunes existantes.

- déploient, le cas échéant, lors de catastrophes spécifiques, des équipes conjointes de planification et d'intervention impliquant à la fois des instruments communautaires et l'action du Conseil, et se fondant, pour la phase d'évaluation, sur la méthode d'évaluation des besoins après une catastrophe élaborée conjointement par l'UE, l'ONU et la Banque mondiale;
- mettent en place des échanges d'informations factuelles et de rapports analytiques (qui seront appuyés par l'infrastructure technique correspondante) et élaborent des outils de reconnaissance de situations;
- continuent d'investir dans la recherche et dans les projets pilote sur les technologies de l'information et des communications propres à améliorer les systèmes de réaction et d'alerte en cas de situation d'urgence et de catastrophe.

4.2. La capacité européenne d'aide humanitaire doit être renforcée

À cette fin, la Commission:

- lancera une étude cartographique sur les capacités logistiques, notamment le stockage, l'achat et le transport jusqu'à la destination finale des biens humanitaires, dans le but de recenser les éventuelles lacunes en matière d'intervention. À une étape ultérieure, des initiatives devront être prises pour combler les éventuelles lacunes;
- fournira un programme complet de renforcement des capacités pour poursuivre le développement des capacités de réserve des Nations Unies et du mouvement de la Croix-Rouge;
- répondra immédiatement à l'appel lancé par le Consensus pour une meilleure coordination opérationnelle de l'aide humanitaire de l'UE, par exemple en assurant la communication en temps voulu des rapports de situation de la DG ECHO établis par les experts sur le terrain aux points de contact des États membres de l'UE, à la fois dans les capitales et sur le terrain;
- développera, avec les acteurs du développement, le cadre stratégique pour les mesures de préparation aux catastrophes visant à renforcer les capacités locales dans les pays sujets aux catastrophes.

4.3. La protection civile européenne doit être préparée

À cette fin, la Commission:

- transformera le Centre de suivi et d'information en un centre d'opérations pour l'intervention européenne de protection civile;
- identifiera les lacunes dans les ressources disponibles pour l'intervention en cas de catastrophe et, le cas échéant, présentera des propositions en vue d'améliorer les capacités européennes d'intervention en matière de protection civile sur la base de deux composantes:
 - des modules de réserve essentiels constitués sur une base volontaire en matière de protection civile prêts à être déployés à tout instant; et

- des capacités de réserve supplémentaires conçues pour compléter les interventions nationales en cas de catastrophe majeure telle qu'incendie de forêt ou inondation.

4.4. Renforcement des capacités dans l'ensemble des politiques et instruments communautaires

À cette fin, la Commission:

- soumet, pour mi-2009, des propositions en vue de la création d'un réseau européen de formation à l'aide d'urgence en cas de catastrophe, en s'inspirant de l'expérience acquise par le mécanisme communautaire de protection civile et des synergies entre les initiatives de formation existantes;
- finalisera les propositions en faveur d'une approche européenne intégrée de la prévention des catastrophes naturelles et d'une stratégie européenne de réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement;
- aidera les États membres à élaborer des signaux communs d'alerte rapide. en particulier, la Commission invite instamment les États membres à redoubler d'efforts en vue de créer un système d'alerte rapide pour les tsunamis;
- fournira davantage d'informations à l'appui de l'intervention en cas de catastrophe dans ses diverses phases: préparation, alerte rapide, réaction et redressement, y compris dans le cadre de son initiative GMES;
- envisagera de réserver la communication à large bande aux situations d'urgence.

Les propositions concrètes figurant dans la présente communication constituent une première étape vers le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophe. Il s'agira, dans le même temps, de tenir dûment compte de la nécessité d'explorer les possibilités de rationalisation dans le cadre de l'examen dont les ressources de la Commission font actuellement l'objet.

ANNEXE

INCENDIES DE FORÊTS

L'été 2007 a été caractérisé par des incendies de forêts spectaculaires et d'autres feux de végétation dans tout le sud de l'Europe, qui ont tout particulièrement touché la Grèce. Des incendies importants attisés par des vents violents ont dévasté des centaines de milliers d'hectares de terres et fait de nombreuses victimes parmi les civils et les pompiers.

Le mécanisme communautaire de protection civile a été activé 12 fois en une période de 11 semaines, soit cinq fois plus que les années précédentes, par la Bulgarie, Chypre, la Grèce, l'Italie, l'Albanie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Chaque fois que cela a été possible, les États membres ont fourni une assistance sous la forme de services aériens de lutte contre les incendies, de matériel de lutte contre les incendies, de vêtements de protection et d'expérience. Toutefois, le niveau d'assistance fournie a été limité parce que les incendies faisaient rage simultanément dans plusieurs États membres et que les risques d'incendie étaient élevés dans d'autres États membres. En conséquence, seule une faible partie des moyens disponibles a pu être mobilisée pour assister les États membres les plus touchés, limitant ainsi particulièrement l'assistance qui a pu être envoyée en Bulgarie.

Les incendies de forêts et autres feux de végétation sont un phénomène récurrent. Malgré les efforts de réduction des émissions déployés par l'UE, on prévoit une augmentation de la fréquence et de l'intensité des étés secs et chauds et de la pénurie d'eau³ dans le sud-est et le sud-ouest de l'Europe en raison des changements climatiques⁴, ce qui augmente le risque d'incendies de forêts et d'autres feux de végétation. Toutefois, l'intensité et la localisation géographique de ces incendies varient d'une année à l'autre. La superficie moyenne brûlée annuellement se situe entre 450 et 600 000 hectares et les États membres sont parfois touchés par des incendies catastrophiques qui dévastent des superficies quatre fois supérieures à la moyenne annuelle. L'expérience a montré que de tels événements n'affectent pas tous les États membres concernés la même année ou au même moment pendant une saison d'été. En 2003, les incendies les plus graves ont touché le sud-ouest de l'Union; le Portugal a été le plus affecté et près de 5 % de son territoire national ont brûlé. En 2007, c'est le sud-est de l'Europe qui a été touché par l'une des pires saisons d'incendies de forêts jamais enregistrées avec plus de 810 000 hectares dévastés, dont 68,2 % de terres forestières, 31 % de terres agricoles et 0,8 % de régions urbaines et industrielles⁵. 21,9 % des 465 000 hectares qui ont brûlé dans les pays méditerranéens de l'Union étaient situés dans des sites Natura 2000⁶.

Les régions atteintes font souvent partie des zones les plus sensibles au changement climatique en Europe, en raison de l'effet combiné des fortes augmentations de température et des précipitations réduites dans des zones déjà confrontées au problème de la rareté de l'eau.

³ COM(2007) 414.

⁴ COM(2007) 354.

⁵ 12,3 millions de tonnes d'équivalent CO₂ ont été émis cet été par les incendies de forêts dans l'ensemble de la région touchée, dont 6,9 millions de tonnes dans les États membres de l'Union concernés, ce qui représente environ 0,4 % de leurs émissions annuelles (source: CCR).

⁶ Estimations minimales provisoires basées sur des images satellite fournies par EFFIS, le système européen d'information sur les feux de forêts géré par le Centre commun de recherche. Ces informations couvrent la Bulgarie, Chypre, la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, ainsi que la Croatie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie.

Avec le changement climatique, les forêts européennes verront leur fonction de prestataire de services environnementaux et écosystémiques gagner encore en importance. Les forêts jouent un rôle essentiel en ce qui concerne, notamment, l'efficacité de la rétention d'eau dans les régions sèches, la protection des cours d'eau à l'égard des apports excessifs de nutriments, l'amélioration de la gestion des inondations ainsi que l'entretien et la réhabilitation des paysages multifonctionnels. La protection des écosystèmes forestiers contre les incendies de forêts et la promotion de mesures de gestion forestière adaptée au changement climatique en Europe sont essentielles pour accroître la capacité de ces régions à s'adapter au changement climatique.

L'occurrence des incendies de forêts et autres feux de végétation est influencée par une série de facteurs, notamment:

- les pratiques de gestion des terres agricoles et des forêts;
- les conditions climatiques: un temps chaud, venteux et sec ainsi que les orages;
- la non-application des règles de débroussaillage autour des zones d'habitation et des immeubles;
- l'action humaine, par négligence ou intentionnelle, notamment les incendies criminels;
- des moteurs économiques et un cadre juridique inadapté, pouvant influencer les bénéfices résultant d'actes d'incendie criminel et/ou réduire l'incitation à protéger efficacement les forêts.

Conformément au souhait du Conseil et du Parlement, la question des incendies de forêts et autres feux de végétation exige, en conséquence, des connaissances scientifiques et des politiques globales couvrant la prévention, la préparation, la capacité de réaction et de redressement.

- **Prévention:** une des responsabilités particulières des États membres consiste à mettre en œuvre des politiques de prévention des incendies de forêts et la Commission encourage les États membres à examiner leur législation nationale afin d'y déceler tout effet négatif susceptible de conduire à des actes d'incendie volontaire. Dans ce cadre, la Commission envisagerait favorablement l'élargissement de sa proposition sur la criminalité environnementale de façon à ce que celle-ci inclue la destruction importante des forêts⁷. La Communauté dispose d'un certain nombre d'instruments financiers permettant de soutenir les efforts déployés par les États membres pour renforcer leurs politiques nationales de prévention. Ces instruments font l'objet d'une programmation nationale. Pour faciliter l'inclusion de la prévention des incendies de forêts dans les programmes nationaux, la Commission communiquera aux États membres la répartition des instruments pertinents. En outre, la Commission évalue la nécessité d'une approche européenne intégrée en matière de prévention des catastrophes naturelles. Deux études en cours se concentrent (1) sur la situation communautaire, la mise en évidence de lacunes éventuelles, et la nécessité d'une action communautaire, et (2) sur l'identification des bonnes pratiques des États

⁷ COM(2007) 51.

membres. Ces deux études serviront de base à l'élaboration de propositions d'ici la fin de 2008. En outre, l'étude en cours sur les facteurs favorisant la détérioration des forêts, notamment les incendies, sera intégrée dans l'élaboration de lignes directrices communautaires pour la prévention des incendies de forêts basées sur les meilleures pratiques des États membres.

- **Préparation:** la Communauté soutient des activités visant à améliorer l'état de préparation de la protection civile des États membres, notamment grâce à un soutien financier (échange d'experts, exercices et projets relatifs à la préparation), à des cours destinés aux experts nationaux, au développement par le Centre commun de recherche du système européen d'information sur les feux de forêts (EFFIS) et au financement de projets. À titre d'exemple, FIRE 4 est un projet pilote en matière de réaction aux incendies de forêts et aux tremblements de terre dont l'objectif est de développer la coopération entre quatre États membres (France, Italie, Espagne et Portugal). Six autres États membres (Chypre, Grèce, Hongrie, Malte, Slovaquie et République tchèque) sont étroitement associés aux activités entreprises dans le cadre de ce projet (ateliers, formation et exercices sur le terrain) et la Grèce a récemment annoncé qu'elle deviendrait membre à part entière dudit projet. La Commission propose la création d'un réseau de formation aux mesures à prendre en cas de catastrophe, reliant les centres d'excellence existants des États membres, afin d'améliorer l'état de préparation des services de protection civile et la capacité des équipes et des modules de différents États membres à travailler ensemble.
- **Capacité de réaction:** cet été, les incendies ont fait rage simultanément dans plusieurs États membres alors que le risque d'incendie était élevé dans d'autres États membres. Dans cette situation, seule une assistance limitée de services de lutte aérienne contre les incendies a pu être fournie aux États membres et l'aide fournie aux pays touchés a été très inégale. Il est ainsi apparu que les capacités disponibles ne sont peut-être pas suffisantes pour aider les États membres touchés par des catastrophes importantes lorsque d'autres États membres sont dans l'incapacité de proposer une assistance parce qu'ils sont confrontés à des incendies ou à des risques élevés d'incendies sur leur propre territoire. Si cette lacune apparente est confirmée par une évaluation globale, la Commission pourrait envisager de proposer le financement au niveau de l'UE de matériel pour compléter les ressources nationales. L'Union dispose déjà de capacités dans le domaine de la lutte contre la pollution maritime⁸. Les capacités européennes en réserve doivent être prêtes pour permettre de lutter contre les incendies majeurs qui surviennent rarement dans un seul État membre et ne sont pas rares dans l'ensemble de la région. Les futures capacités de réserve de l'Union pourraient inclure, sans toutefois s'y limiter nécessairement, des aéronefs de grande capacité de lutte contre les incendies adaptés à de multiples conditions géographiques.
- **Redressement:** la Commission continuera, sur demande, à utiliser aussi efficacement que possible le Fonds de solidarité pour aider les régions en difficulté et invite instamment le Conseil à reprendre les négociations sur la révision du règlement relatif à ce fonds afin d'en rendre l'utilisation plus efficace.

⁸ L'Agence européenne pour la sécurité maritime peut, sur demande, soutenir les dispositifs de lutte contre la pollution mis en place par les États membres en fournissant des ressources européennes supplémentaires en réserve.

Les États membres sont encouragés à utiliser les instruments communautaires disponibles pour soutenir leurs efforts de redressement après les incendies catastrophiques, notamment le Fonds de solidarité de l'Union européenne et le règlement sur le développement rural. Pour aider les États membres à programmer l'utilisation de ces instruments dans leur pays, la Commission communiquera la répartition des différents instruments communautaires susceptibles d'assurer un tel soutien. La Commission considère que le soutien communautaire pour la reconstitution des forêts doit comprendre des mesures préventives mises en place par l'État membre demandeur et des mesures entrant dans le cadre de programmes de redressement pour accroître la capacité des nouvelles forêts à s'adapter au changement climatique. Dans ce contexte, la Commission approfondira ses réflexions sur les moyens d'améliorer les instruments financiers existants, par exemple en incluant une clause de conditionnalité liée à des mesures efficaces de prévention, et examinera s'il conviendrait que la Communauté assume un rôle plus important dans le financement de la reconstitution des forêts.