COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 26.5.2004
COM(2004) 397 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Fonds de solidarité de l'Union européenne
Rapport annuel 2002-2003
et
bilan de l'expérience acquise en une année d'application du nouvel instrument

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 3

Contexte 4

1. La réaction de la Commission aux inondations de l'été 2002 4

2. Le règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne 5

3. Questions budgétaires: le financement de la solidarité 7

Partie 1: Rapport annuel 2002-2003 8

1. Mise en œuvre du fonds en 2002 8

2. Mise en œuvre du Fonds en 2003 10

Partie 2: Comment le règlement a été appliqué 14

1. Notions générales 14

2. Intervention exceptionnelle du Fonds 21

2.1. Le critère du pays voisin 21

2.2. Catastrophes régionales 21

3. Détermination du montant de l'aide 23

Conclusions 26

Évaluation globale de la mise en œuvre du Fonds 26

Lignes directrices pour l'avenir 27

ANNEXES 29

Annexe 1: Demandes reçues par le Fonds de solidarité de l'Union européenne en 2002 29

Annexe 2: Demandes reçues par le Fonds de solidarité de l'Union européenne en 2003 30

Annexe 3: Formulaire de demande sommaire de mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) 31

Annexe 4: Conseils sommaires pour la présentation des demandes de mobilisation du FSUE – Guide de présentation des demandes 36

AVANT-PROPOS

Le Fonds de solidarité de l'Union européenne[1] a été créé en réponse aux inondations dévastatrices qui ont frappé l'Europe centrale au cours de l'été 2002 et est entré en vigueur le 15 novembre 2002[2]. L'article 12 du règlement instituant le Fonds oblige ce dernier à présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur ses activités de l'exercice précédent. Ce premier rapport annuel couvre les six semaines entre la création du Fonds et la fin de l'année 2002, ainsi que l'année 2003.

L'application du règlement aux 15 demandes reçues depuis novembre 2002[3] a supposé un certain degré d'interprétation à la lumière des circonstances concrètes entourant les catastrophes en question. Le Conseil a demandé à la Commission de présenter un rapport sur la méthode employée pour appliquer le règlement pendant la première année d'activité. Deux aspects en particulier sont à considérer: (1) la pertinence et la justification de la méthode employée par la Commission pour déterminer le montant de l'aide dans chaque cas, et (2) la manière dont la Commission a appliqué les critères spécifiques prévus dans le règlement pour la mobilisation exceptionnelle du Fonds en cas de «catastrophe régionale»[4].

Le rapport qui suit se compose donc de deux grandes parties: la première fait le point sur les activités du Fonds en 2002 et 2003 et la seconde examine la méthode élaborée par la Commission pour appliquer le règlement. Une attention particulière est accordée aux critères de mobilisation du Fonds pour les catastrophes régionales extraordinaires et à la méthode de détermination du montant de l'aide.

---

1 Désigné par le terme «Fonds» dans les pages suivantes.

2 Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, JO L 311/3 du 14.11.2002, désigné par le terme «règlement»dans les pages suivantes.

3 Voir les vues d'ensemble tabulaires aux annexes 1 et 2.

4 Article 2, paragraphe 2, dernier alinéa.

CONTEXTE

1. LA REACTION DE LA COMMISSION AUX INONDATIONS DE L'ETE 2002

Les inondations qui se sont produites en Europe centrale au cours de l'été 2002 ont atteint des proportions sans précédent. Elles ont fait de nombreuses victimes et les dommages directs qu'elles ont causés en Autriche, dans la République tchèque et en Allemagne ainsi que, quelques semaines plus tard, dans le sud de la France s'élèvent à plus de 15 milliards d'euros au total. L'infrastructure socio-économique de régions entières a été perturbée et le patrimoine culturel et naturel a été endommagé.

Il est très vite devenu évident qu'une action de solidarité de l'Union européenne allant au-delà de l'utilisation maximale des instruments communautaires actuels s'imposait. Dans les deux semaines qui ont suivi le «sommet des inondations» du 18 août, qui réunissait, à Berlin, les chefs d'État des pays affectés, la présidence danoise, le président de la Commission et d'autres membres de la Commission, la Commission a présenté une communication au Parlement européen et au Conseil.[5] Dans cette communication, la Commission proposait la création d'un nouvel instrument spécifique et l'adoption de procédures de mobilisation adaptées permettant, par la mobilisation rapide de nouvelles ressources, de faire face aux conséquences des catastrophes majeures.

D'après cette proposition, le nouvel instrument communautaire devait compléter les efforts accomplis par les pays concernés et être utilisé pour couvrir une partie des dépenses publiques occasionnées par la catastrophe. Le Fonds devait couvrir les opérations d'intervention d'urgence dans les régions touchées par des catastrophes majeures, ce quel que soit leur statut au titre des Fonds structurels. Le montant de l'aide devait dépendre de l'ampleur de la catastrophe et également tenir compte de la prospérité relative des régions concernées.

Les actions soutenues par le Fonds devaient être principalement axées sur la reconstruction à court terme des infrastructures détruites, y compris la mise à disposition d'abris temporaires et la mise en place immédiate d'infrastructures de prévention des dommages telles que des barrages et des digues. Les fonds devaient être accordés aux pays affectés à leur demande, en tant que subvention de secours globale. La question de savoir si une catastrophe est d'une ampleur justifiant une intervention au niveau européen et le montant de l'aide devaient être décidés par l'autorité budgétaire sur proposition de la Commission. La mise en œuvre de la subvention devait relever du pays et des régions concernées. Le Fonds devait être soumis aux règles habituelles de la Communauté relatives à l'aide financière, y compris en matière de contrôle.

Comme envisagé lors du sommet de Berlin, le Fonds devait être créé de manière à être opérationnel le plus rapidement possible et à être doté d'au moins 500 millions

---

[5] «Réponse de la Communauté européenne aux inondations qui ont frappé l'Autriche, l'Allemagne et plusieurs autres pays demandeurs, une initiative de solidarité», COM(2002) 481 final du 28.8.2002.

d'euros dans un premier temps. Le Fonds pourrait être étendu aux pays en négociation d'adhésion.

Au cours de leur réunion spéciale du 29 août 2002, convoquée par la présidence danoise, les représentants des États membres se sont, à l'unanimité, dits favorables à la création d'un instrument communautaire spécifique permettant, par la mobilisation rapide de nouvelles ressources, de faire face aux conséquences des catastrophes majeures. Le Parlement européen s'est lui aussi dit entièrement favorable à la création d'un instrument communautaire spécial et s'est engagé à examiner les propositions sans tarder.

Pour être complet, il convient de rappeler que, entre 1977 et 1997, le budget de la Communauté comportait une ligne budgétaire spécifique pour l'octroi d'une aide d'urgence aux populations de la Communauté victimes de catastrophes principalement naturelles[6]. Une moyenne de cinq millions d'euros par an était affectée à cette ligne budgétaire. Suite aux critiques répétées du Parlement, qui estimait qu'une affectation permanente de fonds n'était pas justifiée en raison de l'imprévisibilité des dépendes liées aux événements extraordinaires et qu'elle était en outre dépourvue de tout fondement juridique, la Commission a cessé de proposer cette ligne budgétaire à partir de 1998. Par ailleurs, en raison des ressources financières limitées disponibles, cette aide communautaire était, dans la plupart des cas, purement symbolique, ce que le Parlement contestait pour des raisons de subsidiarité.

2. LE REGLEMENT DU CONSEIL INSTITUANT LE FONDS DE SOLIDARITE DE L'UNION EUROPEENNE

Le 18 septembre, moins de trois semaines après la publication de la communication, la Commission a présenté sa proposition de création du nouveau Fonds de solidarité de l'Union européenne[7] en se référant à l'article 159(3) du Traité, lequel prévoit l'adoption à l'unanimité des membres du Conseil après consultation du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions, et à l'article 308 du Traité, qui impose l'unanimité des membres du Conseil et la consultation du Parlement européen.

La proposition a été examinée au Conseil par un groupe ad hoc se composant principalement de membres du comité budgétaire du Conseil. Les débats se sont caractérisés par la volonté de faire preuve de solidarité et d'adopter le nouvel instrument à temps de manière à pouvoir mobiliser le Fonds pour les quatre catastrophes à l'origine de sa création avant la fin de l'année. Il a également été envisagé, conformément au principe de subsidiarité, que le nouvel instrument ne serait utilisé qu'en dernier recours et que des garanties seraient mises en place pour éviter son usage fréquent.

---

6 Ligne budgétaire B4-3400, *«Aides d'urgence à des populations de la Communauté victimes de catastrophes.»*

7 Proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, COM(2002) 514 final du 18 septembre 2002.

Parallèlement, la Commission a négocié avec le Conseil et le Parlement la révision de l'accord interinstitutionnel afin que les ressources budgétaires nécessaires puissent être mises à disposition. L'acceptation par le Parlement européen du texte juridique de base – le règlement du Conseil – constituait une condition préalable de facto à son adoption.

Le rapport Berend[8], dans lequel le Parlement indique appuyer la proposition de la Commission, a été adopté en séance plénière le 8 octobre 2002. Une résolution favorable du Comité des régions[9] et un avis favorable du Comité économique et social européen[10] ont suivi.

Suite à la discussion tripartite (voir également le chapitre 3 ci-dessous) du 7 novembre 2002, plusieurs modifications ont été apportées à la proposition de la Commission, les plus importantes étant les suivantes:

– Le champ d'action du Fonds a été limité «principalement» aux catastrophes *naturelles* majeures par opposition aux catastrophes *naturelles, technologiques ou écologiques* majeures comme le proposait la Commission;
– Le seuil fixé pour les catastrophes majeures a été considérablement élevé et est passé de dommages estimés à plus de 1 milliard d'euros (prix 2002) ou à plus de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB) à des dommages estimés à plus de 3 milliards d'euros (prix 2002) ou à plus de 0,6 % du revenu national brut (RNB) du pays affecté;
– Lorsque les dommages causés par une catastrophe régionale n'atteignent pas le seuil fixé, les critères de mobilisation exceptionnelle du Fonds (critères dits «qualitatifs») ont été considérablement affermis et le montant annuel total alloué pour ces subventions a été limité à 75 millions d'euros. La proposition, qui était formulée de manière plutôt ouverte («il convient également d'autoriser, dans des circonstances très exceptionnelles, des interventions lorsqu'une part substantielle de la population de la région ou de l'État concerné est affectée par une catastrophe»), est désormais rédigée dans les termes suivants:

  «…une région qui a été touchée par une catastrophe hors du commun, principalement naturelle, affectant la majeure partie de sa population et ayant des répercussions graves et durables sur ses conditions de vie et sa stabilité économique, pourrait également bénéficier d'une intervention du Fonds. L'aide annuelle totale au titre du présent alinéa, est limitée à un maximum de 7,5 % du montant annuel total mis à la disposition du Fonds. Une attention particulière sera accordée aux régions éloignées ou isolées, comme les régions insulaires et ultrapériphériques définies à l'article 299, paragraphe 2, du traité. La Commission examine avec la plus grande rigueur toutes demandes qui lui sont soumises au titre du présent alinéa»;

---

8 Rapport sur la proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme A5-0341/2002 final.

9 Résolution du Comité des régions sur les inondations récentes en Europe et la création du Fonds de solidarité de l'Union européenne, Comité des régions 294/2002 final du 10 octobre 2002.

10 Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, CES 1185/2002 du 25 octobre 2002.

– Le délai de présentation des demandes a été prolongé: de deux mois, il est passé à 10 semaines;

– Les opérations éligibles restent pour l'essentiel les mêmes mais une disposition a été ajoutée selon laquelle les aides versées sont en principe limitées au financement de mesures visant à atténuer les dommages *non assurables*;

– Les autorités régionales et locales ne peuvent pas être parties à l'accord de mise en œuvre de la subvention avec la Commission et l'État bénéficiaire;

– La période de mise en œuvre de la subvention, qui était de deux ans au départ, a été réduite à un an;

– La disposition selon laquelle la Commission aurait le droit de proposer, exceptionnellement, une subvention supplémentaire lorsque les dommages s'avèrent nettement plus élevés que ce qui avait été estimé au départ a été annulée. Une nouvelle disposition a été adoptée pour les situations opposées: si les dommages s'avèrent nettement moins élevés que ce qui avait été estimé au départ, l'État bénéficiaire est tenu de rembourser un montant correspondant de la subvention.

Le 11 novembre 2002, le nouveau règlement instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne a été adopté par le Conseil. Il est entré en vigueur le 15 novembre, le lendemain de sa publication au Journal officiel.

3. QUESTIONS BUDGETAIRES: LE FINANCEMENT DE LA SOLIDARITE

Afin de permettre l'utilisation du nouveau Fonds, qui est mobilisé en dehors du budget normal de l'UE, deux opérations s'imposaient: la création d'une procédure et d'un instrument financier pour la mise à disposition des fonds et la création d'une ligne budgétaire à laquelle les fonds seraient transférés pour mise en œuvre.

Grâce à la création de ce nouvel instrument de mobilisation, il est devenu possible d'intervenir en cas de circonstances imprévues et exceptionnelles de manière souple, tout en respectant les plafonds des perspectives financières globales de Berlin. Le nouvel instrument a été créé par la révision de l'accord interinstitutionnel décidée à la discussion tripartite du 7 novembre 2002, au cours de laquelle les règles de sa mobilisation ont été fixées. Ces dernières autorisent la mobilisation du Fonds dans la limite du plafond annuel de 1 milliard d'euros, en dehors des rubriques correspondantes de la perspective financière, et les ressources nécessaires peuvent être mises à disposition en cas de mobilisation uniquement.

Les nouvelles lignes budgétaires se trouvaient dans la rubrique 3 (ligne budgétaire B2-400) des perspectives financières (actions internes) et dans la rubrique 7 (ligne budgétaire B7-090) pour les pays en négociation d'adhésion.

PARTIE 1: RAPPORT ANNUEL 2002-2003

1. MISE EN ŒUVRE DU FONDS EN 2002

Alors que la Commission, le Conseil et le Parlement européen étaient encore en train de négocier le règlement proposé, la Commission, en contact étroit avec les autorités autrichiennes, tchèques, françaises et allemandes, procédait à la préparation non officielle de la mobilisation du Fonds pour ces pays. Les demandes ont été reçues et analysées à titre non officiel et, le cas échéant, des informations complémentaires ont été demandées.

De même, des modèles de décisions d'octroi de subvention et d'accords de mise en œuvre standardisés ont été préparés, ainsi qu'une méthode de détermination du montant des subventions (cf. partie 2, chapitre 3).

Ainsi, il a été possible de proposer au Parlement et au Conseil, en sa qualité d'autorité budgétaire, un projet de budget rectificatif et supplémentaire pour la mobilisation du Fonds deux jours seulement après l'adoption du règlement[11]. Les demandes reçues sont résumées ci-dessous (voir la vue d'ensemble tabulaire à l'annexe 1):

«**Allemagne**: les premiers dégâts causés par les inondations ont été enregistrés le 10 août 2002. Plus de 337 000 personnes et plus de 10 000 entreprises ont été directement affectées. Plus de 100 000 personnes ont dû être évacuées. Les régions les plus touchées sont la Saxe et la Saxe-Anhalt. D'après les estimations, les dégâts se chiffreraient à un total de 9,151 milliards d'euros, dont environ 5 milliards d'euros de dommages publics. Les autorités allemandes affirment n'être actuellement pas en mesure de donner une indication des sommes couvertes par les assurances. Les infrastructures publiques ont subi plus de 3,3 milliards d'euros de dégâts. Le coût des opérations mentionnées à l'article 3 du règlement est estimé s'élever à environ 1,5 milliard d'euros.

Autriche: les premiers dégâts causés par les inondations se sont produits le 6 août 2002. Les régions les plus touchées sont la Basse-Autriche, la Haute-Autriche et Salzbourg. Plus de 200 000 personnes et plus de 2 400 entreprises ont été affectées. D'après les estimations, les dégâts se chiffreraient à un total de 2,939 milliards d'euros, dont environ 1,448 milliard d'euros de dommages publics. La demande de l'Autriche ne contient aucune information sur les sommes couvertes par les assurances. Les infrastructures publiques ont subi près de 600 millions d'euros de dégâts.

République tchèque: les premiers dégâts causés par les inondations se sont produits le 5 août 2002. D'après les estimations, les dégâts se chiffreraient à un total de 2,341 milliards d'euros, dont environ 770 millions d'euros de dommages publics. Les sommes couvertes par les assurances se situeraient, d'après les estimations, entre

[11] Projet préliminaire de budget rectificatif et supplémentaire n° 5 au budget 2002, SEC(2002) 1221 final du 13.11.2002.

800 millions d'euros et 1 milliard d'euros. L'aide attendue d'autres sources communautaires s'élève à 51 millions d'euors (PHARE, ISPA et SAPARD). La République tchèque compte également sur un prêt de la Banque européenne d'investissement (BEI) d'un maximum de 400 millions d'euros.

France: des pluies torrentielles se sont abattues sur le Languedoc-Roussillon les 8 et 9 septembre 2002. Le département du Gard a été de loin le plus touché, et c'est sur lui que porte la demande de subvention de la France. Dans ce département, les premiers dégâts causés par les inondations ont été enregistrés le 8 septembre 2002. Deux cent quatre-vingt-quinze municipalités (sur 353) ont été affectées, soit 94 % de la population du Gard. Huit mille ménages se sont trouvés sans abri. D'après les estimations, les dégâts se chiffreraient à un total de **834,5 millions d'euros**, dont environ 275 millions d'euros de dommages publics. Les autorités françaises affirment n'être actuellement pas en mesure de donner une indication des sommes couvertes par les assurances (environ 50 000 déclarations de sinistres ont été déposées par des particuliers ou des entreprises). Les infrastructures publiques ont subi plus de 200 millions d'euros de dégâts. Le coût des opérations mentionnées à l'article 3 du règlement est estimé s'élever à environ 225 millions d'euros, l'essentiel portant sur les infrastructures.»

Alors que l'Autriche, la République tchèque et l'Allemagne remplissaient les critères de «catastrophe majeure», la demande française a été présentée sous la catégorie «catastrophe régionale».

À l'aide d'une méthode élaborée par la Commission pour déterminer de manière équitable le montant de l'aide (expliquée en détail dans la deuxième partie), en tenant compte notamment du montant des dégâts totaux et de la prospérité relative du pays bénéficiaire, les montants suivants ont été proposés et décidés:

Autriche	134 M€
République tchèque	129 M€
France	21 M€
Allemagne	444 M€
Total 2002	**728 M€**

Le Parlement européen a adopté le budget rectificatif le 21 novembre 2002, sans y apporter aucune modification.

M. Barnier a signé les quatre décisions d'octroi de subvention au nom de la Commission le 11 décembre.

Parallèlement, la Commission a négocié les accords de mise en œuvre des subventions avec les quatre pays, en utilisant les modèles qu'elle avait élaborés. L'objectif des accords était d'établir un certain nombre de dispositions visant à préserver l'intérêt financier de la Communauté, en matière de contrôle financier notamment. Ces accords identifient les autorités des États bénéficiaires qui sont chargées de la mise en œuvre de la subvention et définissent les types d'opérations, conformément à l'article 3 du règlement, pour lesquelles le bénéficiaire a l'intention d'employer la subvention. Pour les pays candidats, les accords de mise en œuvre

comportent les dispositions des décisions de subvention qui ne s'appliquent pas directement à eux parce qu'ils ne sont pas encore des États membres.

Au Conseil européen du 12 décembre, M. Barnier et les ministres des Affaires étrangères d'Autriche, de France et d'Allemagne ont signé les accords de mise en œuvre respectifs. M. Barnier a signé l'accord de mise en œuvre passé avec la république tchèque à Bruxelles le 18 décembre, et le ministre des Finances tchèque l'a signé à Prague le 19 décembre. Les paiements prévus ont été intégralement versés dans les jours qui ont suivi.

Bien que le règlement ne prévoie pas d'activités de surveillance précises, il incombe à la Commission de procéder à l'évaluation régulière des activités dont elle assume la responsabilité politique et budgétaire. C'est pourquoi il a été jugé important de vérifier l'avancement de la mise en œuvre sur le terrain. À cette fin, des délégués se sont rendus dans tous les pays bénéficiaires et dans les principales régions touchées en mai 2003 (Berlin et Dresde, Vienne et Prague) et en juillet 2003 (Nîmes). L'objectif de ces visites était double: donner aux bénéficiaires la possibilité de demander conseil à la Commission s'ils en éprouvaient le besoin et permettre à la Commission de vérifier si le système de mise en œuvre était adéquat et si les progrès accomplis étaient suffisants pour que l'on puisse espérer que la subvention soit entièrement mise en œuvre dans l'année, comme prévu. La Commission a également demandé aux autorités de mise en œuvre de lui remettre les états d'avancement qu'elles avaient élaborés pour leurs besoins internes, ce qui a été fait.

2. MISE EN ŒUVRE DU FONDS EN 2003

En 2003, la Commission a reçu 10 nouvelles demandes de mobilisation du Fonds au total (voir la vue d'ensemble tabulaire à l'annexe 2)[12].

En juillet 2003, la Commission a proposé de mobiliser le Fonds pour la deuxième fois[13], suite à trois catastrophes: l'éruption de l'Etna et le tremblement de terre de Molise et d'Apulia en Italie, le naufrage du pétrolier Prestige et la marée noire qui en résulté en Espagne. Alors que cette proposition était encore en cours d'examen, la Commission a également proposé de mobiliser le Fonds pour les incendies de forêt qui ont commencé en août 2003 au Portugal[14]. Les deux propositions ont par la suite été intégrées dans un seul et même budget rectificatif[15]. Les principales raisons pour lesquelles la mobilisation du Fonds a été proposée étaient les suivantes[16]:

La marée noire du **Prestige**: le 13 janvier 2003, les autorités espagnoles ont présenté une demande de mobilisation du Fonds suite à la catastrophe provoquée par le naufrage du pétrolier Prestige qui a commencé le 19 novembre 2002. Cette catastrophe n'était pas d'origine naturelle et, par conséquent, ne relevait pas du champ

---

12 Le présent rapport se limite essentiellement aux aides décidées pendant la période qu'il couvre. Les décisions prises depuis seront examinées plus en détail dans le rapport établi pour l'année correspondante.

13 Projet préliminaire de budget rectificatif n° 5 au budget 2003, SEC(2003) 886 final du 30.7.2003.

14 Projet préliminaire de budget rectificatif n° 6 au budget 2003, SEC(2003) 1059 final du 25.9.2003.

15 Adoption définitive du budget rectificatif n° 5 de l'Union européenne pour l'exercice financier 2003, JO L 310/1 du 26.11.2003.

16 Pour le texte intégral, voir APBR 5/2003.

d'application principal du Fonds. Les autorités espagnoles ont toutefois montré que les circonstances particulières dans lesquelles la catastrophe s'était déroulée, notamment l'ampleur et la nature des dégâts causés, l'impossibilité de déterminer quand il serait possible de mettre fin à la source de pollution continue et les effets négatifs à long terme sur la région touchée étaient tels que la mobilisation du Fonds paraissait justifiée. Les services de la Commission ont considéré que les dommages directs devaient être évalués à 436 millions d'euros (chiffre corrigé après déduction des indemnisations versées par le FIPOL et de certains dommages indirects). L'affaire du Prestige était particulière en ce que l'on s'est heurté à une difficulté objective pour vérifier si tous les critères énoncés dans le règlement pour les «catastrophes régionales» étaient remplis. Comme la pollution touchait directement la mer et les plages principalement, il s'est avéré difficile de donner une définition raisonnable de «la région affectée» comme le prévoit l'article 2, paragraphe 2, du règlement et de vérifier si «la majeure partie de la population» vivant dans cette région avait été affectée. Cependant, la catastrophe a eu des répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique du littoral, où une grande partie de la population des quatre régions autonomes est concentrée. Ces effets ont eu un impact sur l'ensemble de l'économie, mais aussi sur les conditions de vie d'un grand nombre de personnes. C'est pourquoi la Commission a conclu que le règlement devait s'appliquer dans ce cas particulier en raison du caractère extraordinaire de la catastrophe, de ses circonstances particulières et de ses conséquences négatives clairement démontrées. La mobilisation du Fonds de solidarité semblait donc justifiée.

Le tremblement de terre de Molise et d'Apulia: la catastrophe a commencé le 31 octobre 2002 et la demande de mobilisation du Fonds a été présentée le 13 janvier 2003, au cours de la période de rétroactivité prévue à l'article 13 du règlement. La catastrophe était d'origine naturelle et entrait par conséquent dans le champ d'application principal du Fonds. D'après les estimations, les dommages directs se montaient à 1,558 milliard d'euros. La région frappée par la catastrophe a été clairement identifiée: il s'agissait de 65 municipalités de la province de Campobasso/Molise et de 14 municipalités de la province de Foggia/Apulia. La population de la région affectée ainsi définie s'élevait à 243 000 habitants, la grande majorité d'entre elle ayant été directement touchée. Bien que, d'une manière générale, il se semblerait pas justifié de mobiliser le Fonds pour des catastrophes régionales touchant des zones géographiques ou des populations n'atteignant pas un niveau important, cet élément doit être évalué au cas par cas en tenant également compte de la l'ampleur relative des dommages et de la gravité de leurs répercussions. En l'occurrence, le montant élevé des dommages directs, ainsi que le caractère relativement isolé de la zone justifiaient de conclure qu'un niveau important avait été atteint. Il a été montré que la catastrophe a eu des répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique de la région. La région affectée – bien que ne pouvant pas être qualifiée d'«éloignée» – se caractérisait par son emplacement plutôt isolé. Les autorités italiennes ont montré que les effets du tremblement de terre sur la zone affectée, qui avant le séisme était déjà jugée particulièrement faible et socialement fragmentée, étaient d'une gravité telle que la mobilisation du Fonds paraissait justifiée.

L'éruption de l'Etna: la demande a été présentée le 13 janvier 2003 au cours de la période de rétroactivité prévue à l'article 13 du règlement. L'éruption de l'Etna a commencé le 26 octobre et a été suivie de tremblements de terre et de pluies de cendres pendant plusieurs mois. La catastrophe était d'origine naturelle et entrait donc dans le champ d'application principal du Fonds de solidarité. Les services de la Commission ont considéré que les dommages directs totaux devaient être estimés à 849 millions d'euros (chiffre corrigé après déduction des dommages indirects inéligibles). La région affectée a été définie comme se composant de la province de Catane, qui regroupe une population de 1 069 000 habitants, dont 920 000 (86 %) ont été directement affectés. Les tremblements de terre et les coulées de lave ont causé de graves dégâts dans 14 municipalités: 160 000 personnes ont été affectées, plus de 3 000 habitations et plusieurs bâtiments publics ont été déclarés dangereux et les dégâts causés aux propriétés privées, aux bâtiments publics et aux infrastructures ont été estimés à 590 millions d'euros. Les répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique de la région étaient dues à: (i) la persistance de l'activité éruptive et sismique pendant plusieurs mois, et (ii) l'importance des travaux de réparation à prévoir – qui, d'après les estimations, allaient durer plus de deux ans – et l'évaluation des effets de l'exposition aux cendres sur la santé. L'ensemble de l'économie sicilienne allait certainement se ressentir des répercussions économiques escomptées, chiffrées à 3 milliards d'euros. Dans le secteur de l'agriculture, principale ressource économique de la Catane qui emploie plus de 30 000 personnes, les pertes sont estimées à 50 % de la saison actuelle. Le ralentissement général de l'économie est de l'ordre de 35 % et les réservations touristiques, qui sont essentielles à l'économie de l'île, ont baissé de 80 %. La fermeture ou, pour le moins, l'activité très réduite de l'aéroport de Catane a eu un effet jugé particulièrement néfaste. La province de Catane fait partie de la Sicile, dont les conditions de vie et l'économie se caractérisent par l'insularité et l'éloignement géographique, l'accès limité et un certain isolement par rapport aux centres économiques de l'Italie, facteurs qui rendent l'économie sicilienne particulièrement vulnérable.

Les incendies de forêt du Portugal: la catastrophe a commencé le 20 juillet 2003. La demande officielle a été reçue le 13 août 2003, dans les délais réglementaires. Des informations complémentaires ont été reçues le 22 août. La catastrophe a consisté en une multitude d'incendies de grande ampleur dus aux températures très élevées et au faible niveau d'humidité atmosphérique, qui ont ravagé des forêts et des zones agricoles. Les incendies ont fait 18 victimes. D'après les estimations, 270 000 hectares de forêts et 25 000 hectares de terres agricoles ont été détruits, ce qui a entraîné des pertes de bénéfices et de salaires pour environ 45 000 personnes. Les dommages directs subis par le Portugal ont été estimés à 946,489 millions d'euros. Ce chiffre étant supérieur à 0,6 % du RNB portugais (c'est-à-dire supérieur à 718,120 millions d'euros), la catastrophe pouvait être qualifiée de «majeure», selon la définition du règlement. Le coût des opérations d'urgence essentielles éligibles au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement a été estimé à 79,579 millions d'euros.

La mobilisation des montants suivants a été proposée et décidée à l'aide de la méthode en place:

	Montant de la subvention
Italie – Tremblement de terre de Molise/d'Apulia	30,826 M€
Italie – Éruption de l'Etna	16,798 M€
Espagne – Prestige	8,626 M€
Portugal – Incendies de forêt	48,539 M€
Total	**104,789 M€**

Une autre demande présentée par l'Italie suite aux graves inondations qui ont frappé plusieurs régions du **nord du pays** a été rejetée car elle a été reçue après le délai de 10 semaines à compter de la survenue des premiers dégâts. En outre, les informations fournies ne suffisaient pas pour vérifier si les critères permettant de déterminer qu'il s'agissait d'une catastrophe régionale extraordinaire étaient effectivement remplis.

Le 8 octobre 2003, le Parlement européen a adopté le budget rectificatif sans y apporter de modification. M. Barnier a signé les décisions de subvention au nom de la Commission le 17 novembre 2003 pour le Portugal, le 5 décembre 2003 pour les deux catastrophes italiennes et le 12 décembre 2003 pour l'Espagne.

M. Barnier et le secrétaire d'État portugais aux Affaires européennes ont signé l'accord de mise en œuvre passé avec le Portugal à Bruxelles, le 17 novembre. La subvention a été intégralement versée dans les jours qui ont suivi. La signature des accords passés avec l'Italie et l'Espagne (procédure écrite) était en cours à la date de rédaction du présent rapport.

Pendant la période couverte par le présent rapport annuel, aucune décision définitive n'avait encore été rendue pour cinq demandes reçues en 2003[17]:

Deux relevaient de la catégorie «catastrophes majeures»: la demande présentée par **Malte** suite aux tempêtes et aux inondations de septembre et celle présentée par la **Grèce** suite aux intempéries de l'hiver 2002/2003.

En septembre, la **France** a présenté une demande relevant de la catégorie «catastrophes régionales» pour les incendies de forêt qui ont ravagé plusieurs parties du sud-est de la France et de la Corse en juillet et août 2003.

La demande de l'**Espagne** portant sur les incendies de forêt de l'été a été présentée au titre de la catégorie «catastrophes régionales extraordinaires», mais la Commission a jugé les critères non remplis. À l'heure où ces lignes sont écrites, les services de la Commission procèdent à l'évaluation des preuves fournies pour déterminer si le critère du pays voisin s'applique aux incendies de forêt qui ont sévi à proximité de la frontière portugaise.

En novembre, l'**Italie** a présenté une autre demande relevant de la catégorie «catastrophes régionales» à propos des inondations de Friuli Venezia-Giulia.

[17] La Commission a pris ses décisions le 9 mars 2004. Voir la vue d'ensemble tabulaire à l'annexe 2.

PARTIE 2: COMMENT LE REGLEMENT A ETE APPLIQUE

Jusqu'à la fin du mois de novembre 2003, c'est-à-dire pendant la première année d'existence du Fonds, la Commission a reçu un total de 14 demandes de mobilisation du Fonds de solidarité. Cinq de ces demandes relevaient de la catégorie «catastrophes naturelles majeures» prévue à l'article 2, paragraphe 1, premier alinéa du règlement[18]. Une demande, portant sur les incendies de forêt qui ont frappé l'Espagne en 2003, invoquait le critère du «pays voisin» prévu à l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa du règlement, alors que les huit autres demandes[19], c'est-à-dire la majorité des demandes, relevaient de la catégorie «catastrophes régionales» prévue à l'article 2, paragraphe 1, troisième alinéa du règlement. Une seule catastrophe, la marée noire faisant suite au naufrage du pétrolier Prestige, n'était pas d'origine naturelle. Dans chaque cas, la Commission a dû déterminer si les conditions prévues au règlement pour la mobilisation du Fonds étaient remplies.

Pour les catastrophes majeures, le règlement prévoit un seul critère d'éligibilité décisif, à savoir le montant des dommages subis, ce qui a permis à la Commission d'examiner les demandes dans un délai très court. Toutes les autres demandes de mobilisation exceptionnelle du Fonds ont nécessité un examen beaucoup plus minutieux et il a fallu demander des informations complémentaires aux États demandeurs, ce qui s'est avéré prendre beaucoup de temps. Dans certains cas, la nécessité de faire traduire les demandes et les informations reçues avant de pouvoir les examiner a entraîné d'autres retards.

L'analyse des demandes a montré que l'interprétation de certaines notions essentielles introduites par le règlement s'impose pour qu'elles puissent s'appliquer dans la pratique. La Commission a appliqué le règlement de la manière décrite au chapitre 1 ci-dessous, en veillant notamment à ce que toutes les demandes soient traitées de manière équitable, comme prévu à l'article 4, paragraphe 2, du règlement. De même, afin d'assurer le traitement équitable des demandes, il a fallu élaborer une méthode de détermination du montant de l'aide accordée une fois les critères de mobilisation du Fonds de solidarité jugés remplis. La méthode élaborée par la Commission et ses fondements sont présentés au chapitre 3 ci-dessous.

1. NOTIONS GENERALES

Les notions suivantes ont été jugées nécessiter une définition plus précise:

Nature de la catastrophe

«*L'intervention du Fonds peut être principalement déclenchée lorsque survient, ..., une catastrophe naturelle majeure…*» *(article 2, paragraphe 1)*

---

18 2002: inondations en Autriche, Allemagne et République tchèque; 2003: incendies de forêt au Portugal, inondations et tempêtes à Malte.

19 2002: inondations dans le département du Gard, en France; 2003: inondations dans le nord de l'Italie, éruption de l'Etna, tremblement de terre à Molise et à Apulia, intempéries en Grèce, naufrage du Prestige en Espagne, incendies de forêt en France et inondations à Friuli Venezia-Giulia en Italie.

Bien que les catastrophes non naturelles ne soient pas exclues, le règlement réserve l'aide accordée au titre du Fonds aux événements «naturels» principalement. En d'autres termes, l'intervention du Fonds peut être décidée en cas de catastrophe non naturelle, mais à condition que cela soit particulièrement justifié. L'introduction de ce critère dans le règlement vise, entre autres, à éviter les conflits avec le principe du «pays pollueur» et à éviter que la partie responsable ne soit exonérée de sa responsabilité juridique pour les dommages causés. Si un État sollicite l'intervention du Fonds en cas d'incident non naturel, il doit indiquer les raisons pour lesquelles cette intervention se justifie (faillite de la partie responsable, par exemple). Le fait que la partie responsable n'était pas suffisamment assurée ne devrait pas constituer une raison suffisante en soi.

Seuil des dommages

Une catastrophe est dite «majeure» lorsqu'elle occasionne des dommages estimés à plus de 3 milliards d'euros ou à plus de 0,6 % du RNB du pays affecté. Les catastrophes plus réduites sont éligibles uniquement si elles entrent dans les catégories «pays voisin» ou «catastrophes régionales» (cf. paragraphes 2.1 et 2.2 ci-dessous).

Cumul d'événements

Le règlement porte sur les événements isolés (*une* catastrophe). Les demandes portant sur plusieurs événements survenus de manière plus étalée dans le temps et éventuellement de nature différente ne sont pas acceptées. Pour cette raison, il a été demandé aux autorités grecques de revoir leur demande, qui porte sur plusieurs événements dus aux intempéries (gelées, fortes chutes de neige, tempêtes, etc.) survenus au cours d'une période de trois mois, mais qui a été présentée dans la catégorie «catastrophes majeures», afin de déterminer si certains de ces événements pourraient être qualifiés de catastrophes régionales extraordinaires[20].

Plusieurs événements de *même* nature survenant au cours d'une période relativement courte ne dépassant pas quelques semaines peuvent être jugés constituer *une seule catastrophe majeure* si leur cause sous-jacente est la *même* (et non pas simplement *similaire*), ce même si des régions différentes d'un même pays sont affectées. Tel est le raisonnement qui a été suivi pour les incendies de forêt du Portugal de l'été 2003. Cependant, les conditions à remplir pour que la catastrophe soit qualifiée de «régionale» sont différentes de celles qui s'appliquent aux catastrophes majeures. C'est pourquoi plusieurs événements géographiquement disséminés ne peuvent pas être jugés constituer *une seule catastrophe régionale*, même s'ils sont de même nature.

Calcul du seuil

«…des dégâts dont l'estimation est soit supérieure à 3 milliards d'euros, aux prix 2002, soit représente plus de 0,6 % de son RNB» (article 2, paragraphe 2, premier alinéa)

---

[20] À la date de rédaction du présent rapport, la Commission n'a pas encore fait connaître sa décision officielle.

Pour ramener les montants aux prix 2002, la Commission applique un déflateur au chiffre de 3 milliards. Le déflateur le plus récent utilisé dans le budget de la Communauté en 2003, basé sur l'évolution macro-économique de l'Union, est de 1,8 %. Ainsi, 3 milliards aux prix 2002 représentent 3,054 milliards aux prix 2003 (3 x 1,018).

En ce qui concerne le revenu national brut (RNB), la Commission utilise les chiffres EUROSTAT harmonisés pour la deuxième année précédant la date de la demande, ce qui peut être considéré comme généralement fiable. Lorsque le RNB récent n'est pas connu, où si les chiffres disponibles ne sont pas fiables, le PIB est utilisé (ce qui ne s'est encore jamais produit).

Concept d'assurabilité

«Les interventions du Fonds sont en principe limitées… les dommages non assurables» (article 3, paragraphe 3).

L'argument selon lequel tout est assurable si les primes sont suffisamment élevées ne correspond pas à la réalité, n'est pas viable et, du point de vue de la Commission, ne reflète pas l'intention du législateur. Si le concept de non-assurabilité a été introduit dans le règlement, c'est plus pour éviter que le principe du «pollueur payeur» perde de sa valeur et pour encourager chacun à prendre suffisamment de mesures de précaution. Ainsi, l'objectif était d'éviter que le Fonds de solidarité ne soit mobilisé pour couvrir des dommages qui auraient dû, en toute logique, être assurés ou dont la responsabilité est claire. Pour plusieurs raisons toutefois, ce principe s'est avéré difficile à appliquer dans la pratique.

D'une part, le marché de l'assurance n'est pas uniforme dans les pays pouvant bénéficier du Fonds. Pour certains risques, il est possible qu'une couverture existe ou soit obligatoire dans certains pays mais qu'aucune formule comparable n'existe dans d'autres[21]. Dans le secteur privé, il est déjà pratiquement impossible de savoir en moins de 10 semaines ce qui est effectivement assuré et il est encore plus difficile de savoir ce qui aurait *pu* être assuré, c'est-à-dire ce qui était assurable. Cependant, comme le Fonds intervient pour les coûts publics uniquement, cela est sans grande importance. D'autre part, les autorités publiques n'assurent généralement pas leurs actifs, même si dans certains cas une assurance existait peut-être. La Commission considère que l'intention du législateur n'était pas de perturber les pratiques générales des États membres.

C'est pourquoi la Commission s'est contentée, en examinant les demandes de mobilisation du Fonds, d'informations indiquant si certaines des opérations d'urgence éligibles proposées étaient effectivement assurées ou couvertes d'une manière ou d'une autre, par exemple par des instruments internationaux tels que le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL) (ce qui était le cas dans l'affaire du Prestige). Lorsque cela était le cas, la Commission a déduit le montant approprié du coût total des opérations d'urgence éligibles (afin d'éviter le financement en double) *et* du montant des dommages directs

[21] Dans ce contexte, la Commission a entrepris de réaliser une étude sur les systèmes d'assurance appliqués dans les États membres.

totaux, ce dont il a résulté une réduction de la subvention (voir plus loin le chapitre consacré à la méthode de calcul, qui est particulièrement intéressant dans le cas de l'affaire Prestige et des incendies du Portugal). Il est possible que des ajustements ex post s'imposent une fois que les bénéficiaires ont remis leurs rapports définitifs, lesquels doivent contenir toutes les informations pertinentes.

Délai de remise des demandes

«…dans un délai de 10 semaines suivant la date à laquelle est survenu le premier dommage» (article 4, paragraphe 1)

Les demandes doivent être présentées dans un délai de 10 semaines à compter de la date de commencement de la catastrophe. Ce délai court à compter de la date des premiers dégâts indiquée par le pays demandeur et vérifiée par la Commission à l'aide des autres informations disponibles. La Commission doit avoir *reçu* les demandes dans ce délai, le cachet des services de la Commission faisant foi. Cette pratique est conforme aux règles en vigueur pour d'autres instruments financiers communautaires tels que les Fonds structurels et il s'agit de la procédure généralement en place dans les États membres. Cependant, le Fonds étant un instrument d'urgence, la Commission accepte les demandes envoyées par voie électronique. Dans ce cas, la date de réception est celle automatiquement générée par le serveur de courrier électronique.

S'il s'avère que les dégâts imputables à la catastrophe ont été causés avant le délai de 10 semaines, la demande est jugée irrecevable. C'est ce qui s'est passé avec la demande présentée par l'Italie suite aux inondations qui ont frappé le nord du pays.

Les demandes devraient contenir toutes les informations requises par le règlement. Si cela n'est pas possible, des informations complémentaires peuvent être communiquées à une date ultérieure, le plus rapidement possible. Pour être recevables, les demandes doivent toutefois contenir un minimum d'informations: l'identification de la catastrophe, le lieu et la date de commencement, à défaut de quoi elles sont rejetées. Lorsque des demandes incomplètes lui ont été adressées, la Commission les a considérées reçues uniquement à la date où ces informations essentielles ont été fournies.

Si, à ce jour, toutes les demandes portant sur des «catastrophes majeures» ont pu être examinées très rapidement, cela n'a pas toujours été le cas pour les demandes relevant de la catégorie «catastrophes régionales». Pour toutes les demandes de cette catégorie, la Commission a dû demander des informations complémentaires aux pays demandeurs au moins une fois afin de pouvoir s'acquitter des vérifications beaucoup plus minutieuses prescrites par le règlement. Il est arrivé que les réponses soient incomplètes ou soient reçues plusieurs mois plus tard seulement, ce qui – avec la nécessité (dans certains cas) de faire traduire les documents – a entraîné des retards pouvant atteindre un an, ce qui est contraire à la nature du Fonds en tant qu'instrument d'urgence.

Afin de remédier à cette situation peu satisfaisante, la Commission fixera, à l'avenir, un délai pour la communication des informations complémentaires et conclura l'examen de chaque demande au plus tard quatre mois après sa réception en

s'appuyant sur les informations dont elle disposera alors (à ce sujet, voir les conclusions du présent rapport).

Définition des dommages

«l'ensemble des dommages» (article 4, paragraphe 1, alinéa a)

Lors de l'évaluation de l'ampleur d'une catastrophe, seuls les dommages directs sont pris en compte. Les dommages indirects tels que les pertes de revenus et de production dues à l'interruption des activités économiques (salaires, recettes des entreprises, annulations dans le secteur du tourisme), la baisse des cotisations sociales et la perte des récoltes futures (mais les pertes dues à la destruction des récoltes actuelles sont acceptées) ne sont pas pris en considération. Les dommages hypothétiques tels que le prix fictif attribué à la valeur récréative perdue des forêts ravagées par un incendie («5 euros par visite perdue») ne sont pas davantage pris en compte.

Il incombe au pays demandeur de déterminer le montant des dommages conformément à ses pratiques nationales. Pour les immobilisations, il s'agit généralement du «coût de reconstruction» (pour les bâtiments et les infrastructures notamment), alors que pour d'autres biens tels que les actifs non immobilisés détruits, il s'agit de la valeur actuelle de l'actif. Les dommages écologiques peuvent être pris en considération si un coût réel leur est attribué, pour les opérations de nettoyage par exemple. Le coût d'intervention des services d'urgence est jugé compris dans l'ensemble des dommages.

Il a été décidé d'utiliser les dommages directs pour vérifier si le seuil de mobilisation du Fonds est atteint car il n'existe pas de définition généralement acceptée de ce que sont les dommages indirects. Il s'est avéré suffisamment difficile d'obtenir des estimations fiables des dommages directs dans le délai de 10 semaines imparti pour que l'on préfère ne pas utiliser les dommages indirects, car cela entraînerait des distorsions énormes, d'autres retards et peut-être un plus grand recours aux corrections et recouvrements ex post.

Les versements reçus ou attendus des compagnies d'assurances ou de sources internationales telles que le FIPOL (mais pas les autres subventions de l'UE) en contribution aux interventions d'urgence éligibles au titre de l'article 3 du règlement seront toutefois déduits des dommages totaux (ce qui a été le cas dans l'affaire Prestige). En revanche, les dons devraient rester sans effet sur le chiffre des dommages totaux, afin de ne pas les décourager. De même, les prêts consentis par la BIE ne changent rien au chiffre des dommages totaux.

La Commission évalue la plausibilité des chiffres des dommages fournis et les vérifie auprès d'autres sources chaque fois que possible. Le cas échéant, la Commission corrige les chiffres fournis par le pays demandeur avant de les utiliser pour déterminer le montant de l'aide. Mais il arrive parfois qu'aucune autre information ne soit disponible et la Commission n'est pas experte en la matière. À l'avenir, il pourrait être envisageable de recourir à un service spécialisé externe indépendant, mais cela supposerait la mise à disposition de crédits spécifiques.

Coût éligible

«l'estimation du coût des actions» (article 4, paragraphe 1, alinéa b)

Les subventions du Fonds ont pour but de couvrir une partie des dépenses publiques des États bénéficiaires. Les subventions peuvent uniquement servir à financer le coût de certaines opérations d'urgence essentielles, selon la définition donnée à l'article 3, paragraphe 2, et ne doivent par conséquent jamais dépasser le montant de ce coût. Le choix de ces opérations est (comme indiqué dans l'accord de mise en œuvre) laissé au pays bénéficiaire. Comme les dépenses publiques devront, dans tous les cas, financer plus que le simple coût des opérations d'urgence, la condition posée dans le règlement selon laquelle la subvention doit être limitée à la couverture d'une «partie» des dépenses publiques semble remplie. Quoi qu'il en soit, cette disposition ne crée aucune obligation de cofinancement d'opérations individuelles. Des raisons d'égalité de traitement suggèrent de discuter de la limitation des subventions à une certaine proportion du coût total des opérations éligibles, estimée à la date de proposition de mobilisation du Fonds. Ce point sera approfondi à la prochaine conférence sur le Fonds de Solidarité qui sera organisé à l'automne 2004. A la lumière de ces discussions la Commission fera des propositions adéquates.

Le montant estimé des opérations d'urgence ne doit pas excéder ce qui est jugé immédiatement nécessaire (remise en état de marche) et ne couvrira pas, en règle générale, le coût d'une reconstruction complète. La Commission reconnaît toutefois que, dans certains cas, la seule solution envisageable est une reconstruction totale. Si le pays bénéficiaire profite de la reconstruction pour apporter des modifications, le coût supplémentaire induit ne sera en aucun cas couvert par le Fonds. Si des équipements doivent être remplacés (en cas, par exemple, de destruction des véhicules des services de secours pendant l'opération), seule la valeur actuelle des équipements en question pourra être demandée.

La part des opérations d'urgence essentielles par rapport aux dommages totaux s'est avérée varier considérablement selon la nature de la catastrophe et les caractéristiques du territoire concerné (voir les annexes 1 et 2). Dans un cas extrême, celui de la marée noire du Prestige, pratiquement aucun actif public ou privé n'a été endommagé. Le coût portait presque exclusivement sur les opérations de nettoyage (éligibles). Dans ce cas, les opérations éligibles représentaient 95 % des dommages totaux. En revanche, dans le cas des incendies de forêt du Portugal, l'essentiel des dégâts portait sur des forêts privées. La part des opérations éligibles ne représentait donc que 8 % des dommages totaux.

Coordination avec les autres instruments financiers

«les autres sources de financement communautaires» (article 4, paragraphe 1, ailnéa c)

Des informations sont demandées sur le financement provenant d'autres sources communautaires – pour les opérations éligibles notamment – pour deux raisons: pour assurer que ces instruments s'articulent de manière coordonnée, afin de maximiser leur efficacité, et pour éviter le financement en double. La Commission a, à plusieurs reprises, encouragé les États demandeurs à avoir recours aux Fonds structurels, au Fonds de cohésion ou aux instruments de préadhésion lorsque la région frappée par

la catastrophe a droit à ce type d'assistance. La Commission était et reste, dans le respect des limites réglementaires de ces instruments, déterminée à faire preuve de la plus grande souplesse possible pour aiguiller les pays demandeurs vers toutes les sources de financement possibles de manière à atténuer les conséquences d'une catastrophe et – surtout – à encourager l'adoption de politiques de prévention des catastrophes. Le FEOGA-Garantie peut également apporter une contribution par le biais des dérogations relatives aux mesures du premier pilier (versements anticipés, usage agricole de terres mises de côté, etc.) et des mesures de remise en état spécifiques prévues au titre du développement rural.

«les autres sources de financement nationales ou internationales, y compris les couvertures d'assurance publiques et privées» (article 4, paragraphe 1, point d)

Les pays demandeurs sont invités à fournir une estimation des autres sources publiques et privées, assurances comprises, susceptibles de les aider à réparer les dégâts. Il s'est avéré extrêmement difficile de recevoir des données fiables sur les couvertures d'assurances dans les 10 semaines suivant une catastrophe, la présentation des déclarations de sinistres privées prenant en général beaucoup plus longtemps et leur règlement encore plus. Les demandeurs sont toutefois généralement en mesure d'indiquer si les dommages publics étaient assurés – ce qui est rarement le cas.

Le gouvernement de Saxe a, conjointement avec la Croix-Rouge, mis au point un outil électronique appelé PHOENIX. Il s'agit d'une base de données interactive qui a été utilisée avec succès pour réunir des informations sur les différentes sources de financement, publiques et privées, qui ont contribué à la réparation des dégâts causés par les inondations de 2002, projet par projet. Cette base de données a été mise à la disposition de la Commission et peut maintenant être utilisée par d'autres pays bénéficiaires.

Date de commencement de l'éligibilité (article 4, paragraphe 5)

La date de commencement de l'éligibilité est la date de survenue des premiers dégâts causés par la catastrophe (cf. article 4, paragraphe 1, du règlement). En d'autres termes, l'intervention du Fonds peut être sollicitée pour les dépenses engagées entre cette date et la date de signature de la décision de subvention pour les opérations d'urgence éligibles définies à l'article 3 du règlement et indiquées à l'article 5 de l'accord.

Période de mise en œuvre

«La subvention est utilisée dans un délai d'un an» à compter de son versement par la Commission (article 8, paragraphe 1)

Le règlement prévoit un délai d'un an pour la mise en œuvre de la subvention à compter de son versement par la Commission. Afin d'éviter toute ambiguïté quant aux dates exactes, il a jusqu'à présent été convenu avec les bénéficiaires que ce délai commencerait à la date de versement de la subvention sur le premier compte du pays bénéficiaire. Le pays bénéficiaire doit fournir une preuve de la date de versement au plus tard avec son rapport définitif.

«Utiliser» une subvention consiste à dépenser les sommes touchées de la manière prévue dans l'accord de mise en œuvre et à fournir une preuve de ces dépenses.

La Commission considère que le règlement n'autorise pas le prolongement du délai de mise en œuvre d'un an. Elle a fait connaître sa position à ce sujet à tous les bénéficiaires du Fonds, et ce très rapidement.

2. INTERVENTION EXCEPTIONNELLE DU FONDS

Le règlement a prévu deux cas exceptionnels où le Fonds peut être mobilisé même si les dommages ne s'élèvent pas à plus de 3 milliards d'euros ou ne représentant pas plus de 0,6 % du RNB du pays concerné.

2.1. Le critère du pays voisin

«un État membre voisin … qui a été touché par la même catastrophe» (article 2, paragraphe 2, alinéa 2)

Ce critère s'applique uniquement aux pays voisins d'un pays touché par une catastrophe majeure et la Commission a accepté que le Fonds soit mobilisé dans ce cas. Pour être éligible, la catastrophe (qui peut être un événement isolé ou une série d'événements, cf. chapitre 1) qui frappe la zone frontalière des deux pays en question doit être la même. Il ne suffit pas que les circonstances soient *similaires*. Si une catastrophe répond à ce critère, la mobilisation du Fonds n'est soumise à aucune autre condition et ne dépend pas de l'ampleur de la catastrophe.

Les subventions accordées au titre de ce critère relèvent du montant annuel total mis à la disposition du Fonds et non pas des 7,5 % du montant annuel total affecté aux catastrophes régionales extraordinaires. Le montant de l'aide est déterminé selon la méthode décrite ci-dessous au chapitre 3 (c'est-à-dire sur la base de 2,5 % des dommages directs totaux).

2.2. Catastrophes régionales

Les catastrophes qui ne peuvent pas être qualifiées de «majeures» et qui ne répondent pas au critère du «pays voisin» peuvent, exceptionnellement, justifier la mobilisation du Fonds si elles remplissent plusieurs critères spécifiques présentés à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 3. Ces critères sont dits «qualitatifs».

Définition de la région affectée

Aucune définition de la notion de région affectée ne figure dans le règlement. Comme les catastrophes ne respectent pas les limites administratives, il semble approprié de permettre à l'État demandeur, sous réserve d'un contrôle réalisé par la Commission, de définir la région selon un critère de son choix tenant compte de la nature des dommages, éléments qui doivent être clairement expliqués dans la demande.

Le règlement n'impose aucun niveau minimum en ce qui concerne la taille du territoire touché ou la population affectée. La Commission considère toutefois que, étant donné la raison d'être du Fonds et pour que les critères spécifiques permettant

de qualifier une catastrophe de régionale aient un sens, notamment en ce qui concerne la «stabilité économique», la zone ou la population affectée doit être importante dans le contexte national. Bien que les événements purement locaux ne soient pas éligibles, la Commission est partie du principe que plus une catastrophe est dévastatrice, plus la région définie peut être petite. Cela ne peut de toute évidence pas être quantifié à l'avance et cette décision doit donc être prise au cas par cas. La Commission a appliqué ce principe dans le cas du tremblement de terre de Molise, lequel a affecté une partie relativement petite de l'Italie (moins de 250 000 habitants) mais a été extrêmement dévastateur.

De même, la Commission considère que, pour les catastrophes non «majeures», le règlement n'autorise pas le regroupement des dommages subis dans plusieurs zones, même si les dommages ont la même origine. Le règlement permet au Fonds d'intervenir chaque fois que la majeure partie de la population d'une région spécifique est touchée par une catastrophe ayant des répercussions graves et durables sur ses conditions de vie. Dans le règlement, le terme «région» désigne une zone contiguë ou cohérente et ne doit pas être interprété comme signifiant un regroupement de zones réparties sur un territoire plus large. Ceci est corroboré par le fait que l'article 2, paragraphe 2, dernier alinéa, prévoie une exception et doive donc être interprété au sens strict. Une interprétation large permettant de considérer plusieurs zones distinctes et séparées les unes des autres comme constituant une région soulèverait également des difficultés au niveau de l'application des autres critères de l'article 2, paragraphe 2, notamment en ce qui concerne l'obligation de prouver que la catastrophe a des répercussions durables sur la stabilité économique de la région affectée.

Mobilisation exceptionnelle du Fonds

Exceptionnellement, le Fonds peut être mobilisé pour des catastrophes régionales, **à trois conditions**:

- la catastrophe doit être principalement naturelle;[22]
- la majeure partie de la population de la région doit être affectée; et
- il doit être prouvé que la catastrophe a des répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique.

Dans de tels cas, une catastrophe peut être considérée **extraordinaire**, car elle dépasse par sa nature, par l'ampleur des dégâts causés ou par son impact sur la région concernée ce à quoi l'on pourrait raisonnablement s'attendre.

«Une catastrophe ... affectant la majeure partie de sa population»

Afin d'évaluer si la majeure partie de la population de la région concernée par la catastrophe est affectée, la Commission a besoin de deux informations.

Premièrement, la région doit être clairement identifiée et la population y résidant habituellement doit être indiquée. Deuxièmement, la partie de la population affectée

[22] Pour l'importance du terme «principalement», voir page 14.

par la catastrophe doit être chiffrée. D'après la Commission, la majeure partie signifie au moins 50 %. Pour que cette population soit jugée affectée, elle doit avoir, d'une manière ou d'une autre, subi un effet direct: perte de santé ou effets graves sur la santé, dommages aux biens, dommages économiques (incapacité d'exercer sa profession, par exemple) ou toute autre forme de préjudice personnel grave (hébergement provisoire, impossibilité d'envoyer les enfants à l'école, etc.). Il ne suffit pas d'habiter dans la zone affectée: il faut avoir subi un préjudice personnel grave.

Afin de répondre au critère de population, un État peut faire porter sa demande sur la zone la plus gravement touchée même si elle est plus petite que la zone effectivement affectée. Cela peut être acceptable mais dans ce cas les dommages déclarés ne doivent porter que sur la région définie. Dans des cas exceptionnels, il pourrait être jugé acceptable d'utiliser la subvention dans la zone plus grande affectée.

«des répercussions graves et durables sur les conditions de vie et la stabilité économique»

La catastrophe doit avoir un impact négatif direct sur la population: hébergement provisoire prolongé, indisponibilité prolongée des infrastructures normales (eau, énergie, principales infrastructures de transport, télécommunications, etc.), risque durable pour la santé, etc. Les répercussions sont dites «durables» lorsque leur durée prévue est guère inférieure à une année.

L'État demandeur doit également montrer que la catastrophe a un impact négatif marqué sur l'emploi et/ou l'activité économique dont le pays se ressentira certainement pendant plus d'un an (augmentation notable du chômage, baisse importante de la production industrielle ou agricole, ralentissement notable du secteur des services – tourisme, par exemple –, etc.).

Attention particulière accordée aux régions éloignées ou isolées

Alors que la Commission considère que les trois critères susmentionnés doivent être remplis cumulativement, la nécessité d'accorder une attention particulière aux régions éloignées ou isolées ne crée pas un critère séparé pour l'octroi de l'aide. La Commission estime qu'une région est éloignée ou isolée lorsqu'elle se trouve à une distance importante du centre de son économie nationale (régions ultrapériphériques, par exemple) ou lorsqu'elle est isolée au sein de l'économie nationale en raison de son emplacement géographique (certaines régions montagneuses, les îles, etc.) et du sous-développement des liaisons d'infrastructure, ou parce qu'elle est particulièrement vulnérable à tout autre égard. Si la région n'est ni éloignée ni isolée, l'État demandeur doit expliquer pourquoi le Fonds devrait quand même être mobilisé. Il pourrait, par exemple, invoquer la gravité particulière des trois critères susmentionnés.

3. DETERMINATION DU MONTANT DE L'AIDE

En dehors des termes généraux de l'article 4, paragraphe 2, le règlement ne contient pas de règle spécifique sur la manière de déterminer le montant de l'aide à accorder. Il contient toutefois un certain nombre d'indications, telles que l'obligation de

conserver un quart des fonds alloués jusqu'au 1er octobre de chaque année et, en particulier, la nécessité d'examiner toutes les demandes avec équité. En élaborant une méthode de détermination du montant de l'aide, la Commission a été guidée par les principes suivants:

– **Équité et transparence**: la méthode devrait permettre l'octroi de plusieurs subventions par an, pour des catastrophes d'ampleur différente et affectant des pays n'ayant pas la même santé économique, tout en respectant le montant annuel maximum affecté à l'ensemble du Fonds (1 milliard d'euros), la part maximale de 7,5 % du montant total annuel du Fonds affecté aux catastrophes régionales extraordinaires, et l'obligation de conserver 25 % du montant total du Fonds jusqu'au 1er octobre de chaque année. Le montant de l'aide ne devrait pas – dans des circonstances normales et selon toute probabilité – dépendre de la période de l'exercice budgétaire au cours de laquelle la demande est présentée, ni du montant total de l'aide déjà accordé au cours de cet exercice;

– **Solidarité et subsidiarité**: l'intensité de l'aide accordée par le Fonds devrait être plus marquée pour les grandes catastrophes que pour les petites. En d'autres termes, plus les dommages sont importants, plus le niveau de l'aide devrait être important. Le montant de l'aide devrait être proportionnel à la capacité du pays affecté de faire face à la situation avec ses propres moyens. À dommages équivalents, les pays moins riches (en termes de RNB) devraient toucher une subvention plus élevée que les pays plus riches.

Ces principes ont été vérifiés par rapport à plusieurs autres solutions envisageables et à l'aide de calculs de simulation et ont amené la Commission à adopter le système suivant:

Un **système progressif** en **deux tranches** a été mis en place, selon lequel un pays affecté par une catastrophe touche un niveau d'aide inférieur (2,5 %) pour la partie des dommages inférieure à un certain seuil et un niveau plus élevé (6 %) pour la partie des dommages dépassant ce seuil. Les deux montants sont additionnés.

Le seuil est le niveau de dommages déclenchant l'intervention du Fonds. Il est fixé dans le règlement à 0,6 % du RNB du pays concerné ou 3 milliards d'euros aux prix 2002. Ce système a été choisi pour deux raisons: il s'agit d'une part de prendre en compte la capacité relative d'un État de faire face à la catastrophe par ses propres moyens et d'autre part de veiller à ce qu'à montant de dommages équivalent les pays relativement plus pauvres touchent une aide plus élevée, en termes absolus, que les pays plus riches.

La même méthode a été appliquée pour les catastrophes régionales extraordinaires. Il en résulte que les pays affectés qui, par définition, n'atteignent pas le seuil, touchent une aide d'un montant égal à 2,5 % des dommages directs totaux.

Comme la première année d'application du règlement l'a montré, les demandes portant sur des catastrophes non qualifiables de «majeures» sont les plus nombreuses (9 demandes sur 14). Bien que, pour diverses raisons, la Commission n'ait pas donné de réponse favorable à certaines de ces demandes, le nombre de catastrophes de plus petite ampleur reste étonnamment élevé. Il s'en est ensuivi que les ressources budgétaires disponibles pour les catastrophes régionales extraordinaires n'auraient

pas suffi en 2003 si le niveau d'aide de 2,5 % des dommages directs totaux avait été appliqué. Une révision du niveau d'aide au pro rata s'est donc imposée et le niveau a été fixé à juste un peu moins de 2 %.

Une telle situation compromet de toute évidence le respect du principe du traitement équitable de toutes les demandes. Pour éviter qu'elle se représente à l'avenir, deux solutions sont possibles: 1) modifier le règlement de manière à élever le montant annuel maximum pouvant être utilisé pour les catastrophes régionales, ou 2) modifier la méthode de calcul de la Commission en fixant le plus faible des deux taux, applicable à la part des dommages inférieure au seuil fixé pour les catastrophes majeures, à moins de 2,5 %.

Les dommages directs totaux ont été choisis pour déterminer le montant de l'aide parce que c'est l'élément qui rend le mieux compte de l'impact global d'une catastrophe sur les conditions de vie et l'économie d'un pays. Par contre, le coût des opérations d'urgence éligibles et son importance relative par rapport aux dommages totaux peuvent fortement varier (voir plus haut la section consacrée aux dommages totaux). Le poids d'une catastrophe sur les budgets publics est nettement supérieur au montant des coûts éligibles au titre du Fonds et il faut également y inclure des conséquences indirectes telles que la baisse des revenus fiscaux, l'augmentation des versements de sécurité sociale, etc. De toute évidence, l'aide accordée ne doit pas être supérieure au montant des coûts éligibles.

CONCLUSIONS

Évaluation globale de la mise en œuvre du Fonds

1. Avant de tirer des conclusions, il importe de rappeler la **raison** pour laquelle le Fonds a été créé et le **concept** sous-tendant sa création. Face à l'ampleur sans précédent des inondations de 2002, il a été jugé que l'Union devait disposer d'un instrument lui permettant d'apporter, sous la forme d'une aide financière exceptionnelle, un témoignage pratique de sa solidarité avec les États membres et les pays candidats victimes de catastrophes de proportions tellement inhabituelles («catastrophes majeures», selon les termes du règlement) que leur capacité d'y faire face avait atteint ses limites. C'est dans ces circonstances – dans l'esprit du principe de subsidiarité – que les États membres se sont dits prêts à mobiliser des ressources financières en dehors du budget normal de la Communauté.

2. En dehors des trois **catastrophes majeures** à l'origine de la création du Fonds – les inondations d'Autriche, d'Allemagne et de la République tchèque – une seule autre catastrophe majeure, à savoir les incendies de forêt du Portugal, a entraîné la mobilisation du Fonds à ce jour [23]. Toutes ces demandes ont pu être traitées dans les délais les plus brefs, ce qui montre la capacité de l'Union de tenir les promesses faites pour le nouvel instrument. La Commission est en fait parvenue à examiner les dossiers et à proposer la mobilisation du Fonds à l'autorité budgétaire en à peine plus d'un mois à compter de la réception des demandes.

   Il convient également de garder à l'esprit que, bien qu'il ait été créé dans le but d'accorder des aides d'urgence, le Fonds est en fait construit comme un instrument de refinancement. L'objectif est et devrait rester de mettre des fonds à disposition rapidement. En apportant certaines améliorations administratives et, en particulier, en rationalisant davantage encore la procédure budgétaire entre le Parlement et le Conseil si cela s'avère possible, les subventions pourraient être versées encore plus rapidement.

   Il serait utile de réfléchir à la faisabilité de fournir des fonds immédiatement (fonds de trésorerie) dans certains cas en vue de permettre aux Etats Membres de payer des mesures additionnelles afin de faire face aux urgences qui dépassent leurs besoins de trésorerie immédiats. Les fonds devraient être remboursés. Cette allocation de fonds serait indépendante de toute décision ultérieure concernant l'éligibilité au Fonds de Solidarité.[24]

   Au total, et compte tenu de la raison d'être du Fonds, le bilan que l'on peut dresser de ses activités devrait être globalement positif: le Fonds remplit sa fonction.

3. Pour les catastrophes n'entrant pas dans le champ d'application principal du Fonds, la conclusion doit être plus nuancée.

---

[23] La demande grecque portait également sur une «catastrophe majeure», mais la Commission l'a rejetée car elle ne répondait pas aux critères (voir aussi la note ci-dessus).

[24] Voir Communication de la Commission "Reinforcing the Civil Protection Capacity of the European Union".

Tout d'abord, les demandes de mobilisation du Fonds pour les catastrophes dont les dommages se situent *au-dessous* du seuil fixé pour les «catastrophes majeures», qui devaient constituer l'exception absolue, se sont avérées les plus nombreuses.

À ce jour, une seule demande relevant de la catégorie «pays voisin» a été reçue. Étant donné l'objectif normal du Fonds et le caractère exceptionnel de ce critère, le Fonds devrait être mobilisé uniquement lorsqu'il est clairement établi que la zone frontalière des deux pays en question a été frappée par la même catastrophe.

L'évaluation du nombre relativement élevé de demandes reçues dans la catégorie «catastrophes régionales» a présenté certaines difficultés. Les demandes reçues ne contenaient que rarement des informations suffisantes pour vérifier si les conditions beaucoup plus nombreuses et spécifiques applicables à cette catégorie étaient remplies. Par conséquent, il a fallu demander des informations complémentaires, ce qui a prolongé la période d'examen. Dans certains cas, la nécessité de faire traduire les demandes a entraîné des retards supplémentaires. Dans d'autres, le règlement s'est avéré trop imprécis et il a fallu l'interpréter, en ce qui concerne, par exemple, la définition de la région affectée et la partie de la population affectée. En dépit de certaines faiblesses – la Commission propose des solutions administratives pour plusieurs d'entre elles (voir le paragraphe 5 ci-dessous) – il est possible de conclure que, pour les catastrophes exceptionnelles également, le Fonds a donné des résultats plutôt satisfaisants dans l'ensemble.

4. Ayant à peine plus d'un an d'existence, le Fonds est encore naturellement trop récent pour que l'on puisse se faire un jugement définitif sur lui. En particulier, il est encore trop tôt pour proposer des modifications notables du règlement. Comme l'expérience le montre déjà, chaque catastrophe est unique et chacune met le règlement à l'épreuve. Il semble par conséquent préférable d'acquérir plus d'expérience tout en réfléchissant aux modifications qui pourraient y être apportées d'ici à 2006, comme cela est déjà prévu dans son article 14.

Lignes directrices pour l'avenir

S'il est encore trop tôt pour modifier le texte juridique de base, la Commission estime que plusieurs mesures pratiques susceptibles d'améliorer les choses devraient être prises maintenant au niveau de l'application du règlement, en vue notamment de rationaliser et d'accélérer le traitement des demandes:

1. Comme expliqué plus haut, le délai de réception des informations supplémentaires nécessaires pour vérifier que les différentes conditions imposées par le règlement sont remplies – notamment en ce qui concerne les demandes relevant de la catégorie «catastrophes régionales» – a entraîné un prolongement de la période d'examen des demandes. À la lumière de l'expérience acquise dans l'application du Fonds au cours de l'année passée, la Commission s'efforcera à l'avenir de terminer son évaluation à l'aide des informations disponibles au plus tard quatre mois après avoir reçu la demande. Un formulaire de demande standard, qui sera disponible dans toutes les langues (voir le modèle en annexe), devrait contribuer à rationaliser la procédure d'examen. Sous réserve de disponibilité en ressources humaines et financières la Commission fera son possible afin de fournir des ressources prioritaires pour les facilités de traduction.

2. En évaluant les demandes, la Commission a souvent ressenti la nécessité de faire appel à des services spécialisés externes, notamment en ce qui concerne la vérification de la fiabilité des estimations des dommages totaux et du coût des opérations d'urgence éligibles. Il est possible que la Commission propose un budget pour cette fonction «assistance technique» à partir de 2005.

3. Il arrive que la nécessité de faire traduire les dossiers de demande entraîne des retards dus aux ressources limitées. Afin de raccourcir les temps de réaction aux catastrophes, la Commission propose que les dossiers de demande soient standardisés au maximum, selon le «formulaire de demande» standardisé (voir le paragraphe a) ci-dessus et le modèle en annexe), et soient, dans la mesure du possible, remis dans une des principales langues de travail, à savoir l'anglais, le français ou l'allemand. À l'heure actuelle, l'utilisation du «formulaire de demande» standardisé n'est pas obligatoire et les demandes n'ont pas à être rédigées dans une langue officielle de l'UE spécifique.

4. En ce qui concerne les «catastrophes régionales», le montant annuel affecté est limité à 75 millions d'euros. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement, au moins un quart de ce montant doit rester disponible le 1er octobre de chaque année, ce qui limite le montant total maximum pouvant être accordé avant cette date à 56,25 millions d'euros. La méthode actuellement utilisée pour calculer le montant de l'aide risque d'entraîner un dépassement de ces limites, notamment si plusieurs catastrophes régionales surviennent avant le 1er octobre une année donnée. Comme indiqué plus haut, la Commission ne proposera pas de modifier le règlement pour le moment. Si cette situation se reproduit, la Commission modifiera peut-être sa méthode de calcul en fixant définitivement le plus bas de ces deux taux, à savoir celui qui s'applique à la part des dommages inférieure au seuil fixé pour les catastrophes majeures, à un niveau plus bas (2 %, par exemple).

5. Des raisons d'égalité de traitement suggèrent de discuter de la limitation des subventions à une certaine proportion du coût total des opérations éligibles, estimée à la date de proposition de mobilisation du Fonds. Ce point sera approfondi à la prochaine conférence sur le Fonds de Solidarité qui sera organisé à l'automne 2004. A la lumière de ces discussions la Commission fera des propositions adéquates.

ANNEXES

Annexe 1: Demandes reçues par le Fonds de solidarité de l'Union européenne en 2002

	Autriche	République tchèque	Le Gard/ France	Allemagne
Nature de la catastrophe	Inondation	Inondation	Inondation	Inondation
Date des premiers dégâts	6/8/2002	5/8/2002	8/9/2002	10/8/2002
Dommages directs totaux	2,9 MM€	2,3 MM€	835 M€	9,1 MM €
Catastrophe majeure ou régionale?	**Catastrophe majeure**	**Catastrophe majeure**	Catastrophe régionale	**Catastrophe majeure**
Coût des opérations d'urgence éligibles	1,2 MM€	1,186 MM€	225 M€	1,699 MM€
Coût éligible / Dommages totaux	41 %	52 %	27 %	19 %
Aide / Coût éligible	11,2 %	10,9 %	9,3 %	26,1 %
Niveau de l'aide (% des dommages totaux)	**4,6 %**	**5,5 %**	**2,5 %**	**4,8 %**
Statut	Aide décidée et versée Mise en œuvre terminée, en attente du rapport définitif	Aide décidée et versée Mise en œuvre terminée, en attente du rapport définitif	Aide décidée et versée Mise en œuvre terminée, en attente du rapport définitif	Aide décidée et versée Mise en œuvre terminée, en attente du rapport définitif
Montant de l'aide accordée	**134 M€**	**129 M€**	**21 M€**	**444 M€**

* Enregistrement de la demande initiale à la Commission

Annexe 2: Demandes reçues par le Fonds de solidarité de l'Union européenne en 2003

	Prestige/ Espagne	**Molise/ Italie**	**Etna/ Italie**	**Nord de l'Italie**	**Grèce**	**Portugal**	**France**	**Espagne**	**Malte**	**Friuli Venezia-Giulia/ Italie**
Nature de la catastrophe	Marée noire	Tremblement de terre	Éruption volcanique et tremblements de terre	Inondation	Intempéries d'hiver	Incendies de forêt	Incendies de forêt	Incendies de forêt	Inondation	Inondation
Date des premiers dégâts	19/11/02	31/10/02	26/10/02	24/11/02	1/12/2002	20/7/03	2/7/03	1/8/03	15/9/03	29/8/03
Date de la demande*	13/1/03	13/1/03	13/1/03	31/1/03	28/2/03	13/8/03	10/9/03	1/10/03	10/11/03	6/11/03
Dommages directs totaux	436 M€ (chiffre corrigé)	1,558 MM€	849 M€ (chiffre corrigé)	1,9 MM€	Non clair	1,228 MM€	531 M€	53,2 M€ (chiffre corrigé)	30 M€	525 M€
Catastrophe majeure ou régionale?	Catastrophe régionale	Catastrophe régionale	Catastrophe régionale	Catastrophe régionale	Catastrophe régionale	**Catastrophe majeure**	Catastrophe régionale	Pays voisin	**Catastrophe majeure**	Catastrophe régionale
Coût des opérations d'urgence éligibles	416 M€	248 M€	204 M€		Non clair	104 M€		29,2 M€	11 M€	136 M€
Coût éligible / Dommages totaux	95 %	16 %	24 %	-		8 %	-	55 %	37 %	
Aide / Coût éligible	2,1 %	12,4 %	8,2 %			46,7 %		4,6 %	8,7 %	
Niveau de l'aide (% des dommages totaux)	**1,97 %**	**1,97 %**	**1,97 %**			**3,95 %**		**2,5 %**	**3,2 %**	
Statut	Aide décidée	Aide décidée	Aide décidée	**Aide rejetée**	**Rejet proposé****	Aide décidée et versée	**Rejet proposé****	Acceptation partielle proposée**	Acceptation proposée**	**Rejet proposé****
Montant de l'aide accordée	**8,626 M€**	**30,826 M€**	**16,798 M€**	-	-	**48,539 M€**	-	1,331 M€	0,961 M€	-

* Enregistrement de la demande initiale à la Commission

** Décision de la Commission du 9/03/2004

Annexe 3:

Formulaire de demande sommaire de mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)

Les informations à fournir sur ce formulaire doivent être considérées comme **un résumé de votre demande**. Elles ne peuvent en aucun cas se substituer à la demande à proprement parler. Tous les documents, rapports, photographies, statistiques, etc. auxquels il est fait référence dans ce formulaire de demande sommaire doivent être numérotés et/ou indexés et être joints à votre demande. Tous les documents peuvent être envoyés à la Commission dans une des langues officielles de l'Union européenne. Cependant, afin d'accélérer le traitement de la demande, il serait utile de remettre (aussi) la demande sommaire en anglais, en français ou en allemand.

Ce formulaire de demande sommaire a pour objet de faciliter la réalisation par les services de la Commission de **l'évaluation préliminaire** permettant de déterminer si une demande de mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne est admissible. Il ne s'agit en aucun cas d'une interprétation contraignante des termes du règlement (CE) n° 2012/2002. Si une demande est jugée admissible, un examen complet en bonne et due forme de la demande sera réalisé conformément aux termes du règlement. Pour tous conseils et explications, vous êtes invité à vous reporter au règlement du Fonds de solidarité de l'Union européenne et au Guide de présentation des demandes que vous pourrez vous procurer auprès du service Fonds de solidarité de la direction générale de la politique régionale. Un numéro de référence figure en regard de chaque question pour vous aider à trouver dans le guide les explications et conseils correspondants qui vous aideront à remplir le formulaire.

Prière d'envoyer les dossiers de demande, formulaire de demande sommaire compris, à l'adresse suivante:

COMMISSION EUROPÉENNE
DG POLITIQUE RÉGIONALE
B-1049 Bruxelles
Belgique

Envoyer une version électronique de la demande à l'adresse suivante:

eu-solidarity-fund@cec.eu.int

Numéro de référence	**Informations requises**	**À remplir par le pays demandeur**
1	**Pays affecté**	
2	**Nature et caractéristiques de la catastrophe**	
3	**Date des premiers dégâts causés par la catastrophe**	

4	**Instance présentant la demande**	
	Contact administratif: Nom Fonction Adresse N° de tél. N° de fax Adresse électronique	
5	**Veuillez confirmer qu'aucun des dommages sur lesquels porte votre demande n'a été causé avant la date indiquée au point 3 ci-dessus.**	
6	**S'agit-il d'une catastrophe naturelle?**	
7	**S'il ne s'agit pas d'une catastrophe naturelle, veuillez la décrire.**	
8	**Justification de l'intervention du FSUE**	
9	**Indiquez les répercussions graves que la catastrophe a eues sur les conditions de vie, l'environnement naturel ou l'économie.**	
10	**Donnez une estimation des dommages directs totaux.**	
	Montant des dommages publics:	
11	**Quel pourcentage du revenu national brut les dommages représentent-ils?**	
12	**Les dommages sont-ils supérieurs à 3 milliards d'euors ou à 0,6 % du RNB?**	

Ne répondez aux questions 13 à 18 (section grisée) que si la catastrophe ne peut pas être qualifiée de «majeure», c'est-à-dire lorsque les dommages directs totaux sont inférieurs à 3 milliards d'euors (prix 2002) ou à 0,6 % du RNB de votre pays (selon le chiffre le plus faible).		
13	**Est-ce qu'un pays voisin est affecté par la même catastrophe?**	
14	**Région(s)/zone affectée(s)**	
15	**Population vivant dans la région/zone affectée**	
16	**Dans quelle mesure la majeure partie de la population est-elle affectée?**	
	Expliquez en quoi elle est affectée.	
17	**Indiquez les répercussions graves et durables que la catastrophe a eues sur les conditions de vie**	
	…et sur la stabilité économique de la région affectée.	
18	**La zone affectée est-elle éloignée ou isolée? Précisez.**	

19	**Coût estimé des opérations éligibles (conformément à l'article 3 du règlement du FSUE)**	
	Montant TOTAL	
	Ventilation par catégorie:	
	A) Remise en état de marche immédiate des infrastructures et installations dans les domaines suivants: **(1) énergie** **(2) eau et eaux usées** **(3) télécommunications** **(4) transport** **(5) santé** **(6) éducation**	
	B) **(1) Hébergement temporaire** **(2) Services de secours**	
	C) **(1) Infrastructures de prévention** **(2) Protection immédiate du patrimoine culturel**	
	D) Nettoyage immédiat des régions frappées par la catastrophe et des zones naturelles.	
20	**Part du coût «éligible» par rapport au montant des dommages directs totaux**	

21	**Quelles autres sources de financement communautaire avez-vous utilisées/utiliserez-vous pour couvrir les dommages totaux?**	
22	**Autres sources de financement**	
	~ nationales	
	~ internationales	
	~ assurances	
23	**Dans quelle mesure le coût éligible est-il assurable?**	
24	**La responsabilité d'un tiers peut-elle être invoquée (principe du «pays pollueur», par exemple)?**	
25	**Savez-vous si d'autres pays ont été touchés par la même catastrophe? Si oui, précisez.**	
26	**Avez-vous présenté ou prévoyez-vous de présenter d'autres demandes d'assistance auprès d'autres instruments communautaires pour cette catastrophe?**	
27	**Avez-vous l'intention de solliciter un prêt auprès de la BEI pour les frais engendrés par la catastrophe? Si oui, indiquez le montant.**	

Annexe 4:

Conseils sommaires pour la présentation des demandes de mobilisation du FSUE – Guide de présentation des demandes

Les conseils et les rubriques qui suivent ont pour but de vous aider à présenter votre demande. Il ne s'agit pas d'une présentation complète des obligations découlant du règlement du FSUE de 2002. Les questions juridiques n'y sont pas traitées de manière approfondie et ils ne devraient pas être considérés comme une interprétation du règlement. Ces informations sont donc fournies sans préjudice de la position que la Commission adoptera suite aux informations reçues. Les numéros de référence correspondent à ceux figurant sur le formulaire de demande.

Numéro de référence		***Natures des informations demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des demandes, conformément au règlement du FSUE***
1	**Pays affecté**	État membre ou pays candidat	Article 2, paragraphe 1	
2	**Nature et caractéristiques de la catastrophe**	Description succincte		
3	**Date des premiers dégâts causés par la catastrophe**	Date	Article 4, paragraphe 1	Date de commencement de l'éligibilité. Les demandes doivent être reçues dans les 10 semaines suivant cette date. Il n'est pas possible de choisir une date ultérieure afin de respecter les délais.
	Date de la demande	Date à laquelle la Commission *reçoit* la demande		Enregistrement officiel à la Commission
4	**Instance présentant la demande**	Nom et fonction de la personne/l'administration présentant la demande et à qui s'adresser	Article 5, paragraphe 3	Il doit s'agir d'un gouvernement national.
		Contact administratif: numéro de téléphone, de télécopie, adresse électronique, etc.		Il doit s'agir de la ou des personnes à qui la Commission pourra s'adresser directement si elle a des questions à propos de la demande. Pour accélérer la traduction de la demande, prière de joindre une version électronique lorsque cela est possible.

Numéro de référence		***Natures des informations demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des demandes, conformément au règlement du FSUE***
5	**Veuillez confirmer qu'aucun des dommages sur lesquels porte votre demande n'a été causé avant la date indiquée au point 3 ci-dessus.**	Oui/non	Article 4, paragraphe 1	Veuillez également indiquer la durée des événements qui ont causé les dommages.
6	**S'agit-il d'une catastrophe naturelle?**	Oui/non	Article 2, paragraphe 1	
7	**S'il ne s'agit pas d'une catastrophe naturelle, veuillez la décrire.**	Description	Préambule 5	Les catastrophes non naturelles peuvent être acceptées, à condition que cela soit justifié. Bien qu'il n'exclue pas les catastrophes non naturelles, le règlement réserve l'aide du FSUE «principalement» aux catastrophes naturelles. L'introduction de ce critère dans le règlement vise entre autres à éviter les conflits avec le principe du «pays pollueur» et à éviter que la partie responsable ne soit exonérée de sa responsabilité juridique pour les dommages causés. Si un État sollicite l'intervention du Fonds en cas d'incident non naturel, il doit indiquer les raisons pour lesquelles cette intervention se justifie (faillite de la partie responsable, par exemple). Le fait que la partie responsable n'était pas suffisamment assurée ne devrait pas constituer une raison suffisante en soi.
8	**Justification de l'intervention du FSUE**	Raisons pour lesquelles le FSUE devrait être mobilisé		Répercussions attendues, durée de l'incident, etc. auxquelles le pays affecté ne peut pas faire face seul.
9	**Indiquez les répercussions graves que la catastrophe a eues sur les conditions de vie, l'environnement naturel ou l'économie.**	Description succincte	Article 4, paragraphe 1	

Numéro de référence		***Natures des informations demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des demandes, conformément au règlement du FSUE***
10	**Dommages directs totaux**	Montant estimé (en millions d'euros)	Article 4, paragraphe 1, alinéa a, article 2	Les pertes économiques (pertes de revenus, etc.) et les dommages fictifs ne peuvent pas être inclus. Les mesures de prévention et les réparations essentielles immédiatement requises sont acceptables, leur objectif étant de ramener les choses à la normale. Les améliorations structurelles qui dépassent les limites du «status quo ante» ne sont pas acceptables au titre des dommages.
		Dont les dommages «publics» (montant et part du total en pourcentage)	Préambule 4	Les dommages publics portent sur tous les actifs et infrastructures appartenant à l'État et sur le coût des opérations/services d'urgence.
11	**Quel pourcentage du revenu national brut (RNB 2001) les dommages représentent-ils?**	Montant et part du total en pourcentage		En 2003, la Commission applique les chiffres de 2001 harmonisés (chiffres stables les plus récents). Voir l'annexe 1.
12	**Les dommages sont-ils supérieurs à 3 milliards d'euros ou à 0,6 % du RNB (prix 2002)?**	Oui/non et montant total des dommages estimés en euros	Article 2, paragraphe 1	Pour ramener les montants aux prix 2002, la Commission applique un déflateur au chiffre de 3 milliards. Le déflateur le plus récent utilisé dans le budget de la Communauté, basé sur l'évolution macro-économique de l'Union, est de 1,8 %. Ainsi, 3 milliards aux prix 2002 représentent **3,054 milliards** aux prix 2003 (3 x 1,018). Si la réponse est Oui, il n'est pas nécessaire de répondre aux questions 13 à 18 (section grisée). Si la réponse est Non, le règlement 2102/2002 s'applique seulement si la catastrophe se déroulant au niveau régional est exceptionnelle et répond aux critères posés dans l'article 2, paragraphe 2, dernier alinéa. Pour justifier la mobilisation du FSUE, les catastrophes régionales doivent répondre aux critères suivants, que la «Commission examine avec la plus grande rigueur». Il doit y avoir des circonstances exceptionnelles qui rendent la catastrophe, principalement naturelle, extraordinaire. Toutes les catastrophes ordinaires entraîneraient normalement des circonstances exceptionnelles. Le fait que le règlement comporte cette obligation particulière oblige l'État demandeur à fournir des preuves montrant le caractère plus qu'ordinaire de la catastrophe, laquelle doit avoir des conséquences particulièrement graves. Le fait que le règlement autorise un maximum de seulement 7,5 % (c'est-à-dire 75 millions) du

Numé-ro de réfé-rence		***Natures des informa-tions demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des de-mandes, conformément au règlement du FSUE***
				montant annuel de 1 milliard d'euros alloué au FSUE indique clairement que la majorité des catastrophes régionales ne sont pas jugées justifier la mobilisation du FSUE.
13	**Si les dommages sont inférieurs à ce seuil, le critère du pays voisin est-il rempli?**	Oui/non	Article 2, paragra-phe 2	Exceptionnellement, un pays peut avoir droit à l'aide du FSUE s'il a été frappé par la même catastrophe qu'un pays voisin jugé éligible.
14	**Région affectée**	Régions administratives ou définition de la zone affectée	Article 2, paragra-phe 1	Comme les catastrophes ne respectent pas les limites administratives, l'État demandeur peut, sous réserve d'un contrôle réalisé par la Commission, définir la région selon un critère de son choix tenant compte de la nature des dommages. Ces éléments doivent être clai-rement expliqués dans la demande. La popu-lation de la région doit être chiffrée. La popu-lation/zone affectée doit être importante.
15	**Population vivant dans la ré-gion/zone affectée**	Nombre	Article 2, paragra-phe 2	Résidents habituels, à l'exclusion des touris-tes, etc.

Numéro de référence		***Natures des informations demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des demandes, conformément au règlement du FSUE***
16	**Dans quelle mesure la majeure partie de la population est-elle affectée?**	Nombre ou part du total en pourcentage Description de la manière dont la population est affectée	Article 2, paragraphe 2	Il ne suffit pas qu'une personne habite dans la région. Pour que la population soit jugée affectée, elle doit avoir, d'une manière ou d'une autre, subi un effet direct: perte de santé ou effets graves sur la santé, dommages aux biens, dommages économiques (incapacité d'exercer sa profession, par exemple) ou toute autre forme de préjudice personnel grave (hébergement provisoire, impossibilité d'envoyer les enfants à l'école, etc.). Par majeure partie de la population, on entend plus de 50 %. Un État peut faire porter sa demande sur la zone la plus sérieusement touchée même si elle est plus petite que la zone effectivement affectée afin de remplir le critère de population. Cela peut être acceptable mais, dans ce cas, les dommages déclarés doivent porter sur la région définie uniquement.
17	**Indiquez les répercussions graves et durables que la catastrophe a eues sur les conditions de vie et la stabilité économique.**	Montrez que la catastrophe a eu un impact négatif direct sur la population: hébergement provisoire prolongé, indisponibilité prolongée des infrastructures normales (eau, énergie, principales infrastructures de transport, télécommunications, etc.), un impact négatif marqué sur l'emploi et/ou l'activité économique (augmentation notable du chômage, baisse importante de la production industrielle ou agricole, ralentissement notable du secteur des services (tourisme, par exemple), etc.).	Article 2, paragraphes 1 et 2	Il convient de noter que plus la région affectée définie est petite, plus il sera difficile de montrer que la stabilité économique de cette région souffre de répercussions graves et durables. Les répercussions sont dites «durables» quand elles ne durent pas beaucoup moins d'un an.
18	**La zone affectée est-elle éloignée ou isolée?**	Donnez des précisions sur le caractère éloigné ou isolé de la région affectée (région insulaire, ultrapériphérique, etc.).	Article 2, paragraphe 2	Une attention particulière sera accordée aux régions éloignées ou isolées, comme les régions insulaires et ultrapériphériques. Bien que ce critère n'exclue pas les autres régions, le fait qu'il ait été prévu oblige les États demandeurs à fournir des preuves du caractère éloigné ou isolé de la région.

Numéro de référence		***Natures des informations demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des demandes, conformément au règlement du FSUE***
19	**Coût estimé des opérations éligibles (conformément à l'article 3 du règlement du FSUE)**	Fournissez une ventilation par catégorie: A. Remise en état de marche immédiate des infrastructures et des installations dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des eaux usées, des télécommunications, du transport, de la santé et de l'éducation. B. Mise à disposition d'hébergements temporaires et financement des services de secours pour répondre aux besoins immédiats de la population concernée. C. Mise à disposition immédiate d'infrastructures de prévention et adoption de mesures de protection immédiate du patrimoine culturel. D. Nettoyage immédiat des zones frappées par la catastrophe, zones naturelles comprises.	Article 3, paragraphes 1 et 2	
20	**Part des coûts éligibles par rapport aux dommages directs totaux**	%		
21	**Quelles autres sources de financement communautaire avez-vous utilisées à ce jour pour couvrir les dommages totaux?**	Description / montant estimé (recours aux Fonds structurels, etc.)	Article 6	
22	**Indiquez les autres sources de financement** **- nationales** **- internationales** **- assurances**	Description / montant estimé / pourcentage des dommages totaux	Article 6, paragraphe 2, article 4, paragraphe 1	Toutes les autres sources de financement, y compris les assurances publiques et privées, susceptibles de contribuer au coût de réparation des dommages doivent être indiquées.

Numéro de référence		***Natures des informations demandées***	***Base juridique*** *le cas échéant*	***Indications + méthode employée par la Commission pour le traitement des demandes, conformément au règlement du FSUE***
23	**Dans quelle mesure le coût éligible est-il assurable?**	Montant estimé / part du coût éligible	Article 3, paragraphe 3	Indiquez dans quelle mesure vous estimez que les opérations éligibles auraient dû être, ou étaient effectivement, couvertes par une assurance.
24	**La responsabilité d'un tiers peut-elle être invoquée (principe du «pollueur payeur», par exemple)?**	Indiquez si vous escomptez recevoir des indemnisations. Si oui, précisez de qui et le montant.		S'applique notamment aux catastrophes non naturelles.
25	**Savez-vous si d'autres pays ont été touchés par la même catastrophe? Si oui, précisez.**		Préambule 6	
26	**Avez-vous présenté ou prévoyez-vous de présenter d'autres demandes d'assistance auprès d'autres instruments communautaires pour cette catastrophe?**	Indiquez le nom de l'instrument (FEOGA, par exemple) et le montant probable.		
27	**Avez-vous l'intention de solliciter un prêt auprès de la BEI pour les frais engendrés par la catastrophe? Si oui, indiquez le montant.**	Décrivez brièvement l'utilisation prévue du prêt de la BEI et son montant.		

Annexe aux Conseils sommaires pour la présentation des demandes de mobilisation du FSUE – Guide de présentation des demandes

Revenu national brut 2001

(en millions d'euros)

Pays	RNB 2001	0,6 % du RNB	Seuil d'intervention normal 2003
BALGARIJA	15 202,88	91,22	91,22
BELGIQUE-BELGIË	258 869,00	1 553,21	1 553,21
CESKA REPUBLIKA	61 396,57	368,38	368,38
DANMARK	175 220,24	1 051,32	1 051,32
DEUTSCHLAND	2 055 790,00	12 334,74	**3 054,00***
EESTI	5 857,16	35,14	35,14
ELLADA	131 749,00	790,49	790,49
ESPAÑA	642 802,00	3 856,81	**3 054,00***
FRANCE	1 469 211,00	8 815,27	**3 054,00***
IRELAND	97 712,34	586,27	586,27
ITALIA	1 209 964,26	7 259,79	**3 054,00***
KYPROS	10 230,37	61,38	61,38
LATVIJA	8 653,06	51,92	51,92
LIETUVA	13 186,96	79,12	79,12
LUXEMBOURG (GRAND-DUCHÉ)	19 154,76	114,93	114,93
MAGYARORSZÁG	53 260,67	319,56	319,56
MALTA	4 043,74	24,26	24,26
NEDERLAND	424 185,00	2 545,11	2 545,11
ÖSTERREICH	207 785,81	1 246,71	1 246,71
POLSKA	202 503,31	1 215,02	1 215,02
PORTUGAL	119 687,40	718,12	718,12
ROMÂNIA	44 382,65	266,30	266,30
SLOVENIJA	21 766,59	130,60	130,60
SLOVENSKÁ REPUBLIKA	23 489,16	140,93	140,93
SUOMI/FINLAND	134 842,00	809,05	809,05
SVERIGE	242 811,68	1 456,87	1 456,87
UNITED KINGDOM	1 608 443,19	9 650,66	**3 054,00***

* (~ 3 milliards aux prix 2002)