

Rapport spécial

**Mécanisme de protection
civile de l'Union:
la coordination
des réactions en cas
de catastrophe
en dehors de l'UE jugée
globalement efficace**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6587-6	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/4118	QJ-AB-16-034-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-6628-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/841720	QJ-AB-16-034-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6622-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/72462	QJ-AB-16-034-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Pour toute utilisation ou reproduction des photos 1 et 2, l'autorisation doit être demandée directement auprès du
titulaire du droit d'auteur.

Rapport spécial**Mécanisme de protection civile de l'Union: la coordination des réactions en cas de catastrophe en dehors de l'UE jugée globalement efficace**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'action extérieure, à la sécurité et à la justice. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Hans Gustaf Wessberg, Membre de la Cour, assisté de: M. Peter Eklund, chef de cabinet; M. Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; M^{me} Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principal; M. Michiel Sweerts, chef de mission; M. Mirko Iaconisi, M^{me} Kristina Maksinen et M. Dirk Neumeister, auditeurs.



De gauche à droite: M. Iaconisi, D. Neumeister, E.-D. Hellinakis, H. G. Wessberg, K. Maksinen, M. Sweerts et P. Eklund.

Points

Sigles et acronymes

I - VII Synthèse

1 - 11 Introduction

1 - 2 Contexte

3 - 4 Cadre juridique

5 - 9 Le mécanisme de protection civile de l'Union

10 - 11 Financement du mécanisme de protection civile de l'Union

12 - 16 Étendue et approche de l'audit

17 - 71 Observations

17 - 48 La Commission a fait usage des structures de coordination en place, mais certains instruments auraient pu être exploités davantage

17 - 19 La Commission a activé le mécanisme de réaction aux situations d'urgence en temps utile, mais elle aurait pu gagner encore plus de temps pour mobiliser les ressources si elle avait mieux géré la phase de préalerte

20 - 27 Les équipes de protection civile de l'UE ont facilité la coordination sur le terrain, mais leur procédure de sélection et les rapports établis sur le terrain présentaient des insuffisances

28 - 33 Même si la réserve volontaire était encore d'une utilité limitée au moment des crises examinées, la Commission a joué un rôle actif dans l'extension de son champ d'application

34 - 37 Les équipes de protection civile de l'UE ont bénéficié d'un soutien conséquent des délégations de l'UE

38 - 40 La Commission a fait usage du réseau opérationnel existant de la DG ECHO, mais de meilleures synergies pourraient être recherchées en matière de protection civile

41 - 46 La Commission a respecté le rôle de chef de file du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies et adopté des structures de coordination souples en cohérence avec l'organisation générale des Nations unies

47 - 48 La Commission a pris des mesures pour assurer une transition sans heurts vers la phase de rétablissement

49 - 69	La Commission a établi un cadre pour la collecte, la diffusion et le partage d'informations, mais l'établissement des rapports peut être amélioré
49 - 54	La plateforme de communication CECIS de la Commission est utile pour échanger des informations, mais des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour renforcer son impact
55 - 57	Les supports d'information et les cartes ont été largement partagés et certains éléments indiquent qu'ils se sont avérés utiles
58 - 60	La Commission a organisé des réunions ouvertes à toutes les parties afin de favoriser l'échange d'informations avec les organes de l'UE et la cohérence de l'aide fournie
61 - 66	En jouant un rôle de forum d'échange d'informations, la task-force Ebola a permis d'apporter une valeur ajoutée à l'intervention de l'UE, mais elle aurait dû être créée plus tôt
67 - 69	La Commission ne tire pas pleinement parti des informations dont elle dispose pour rendre compte de sa performance globale et de celle du mécanisme de protection civile de l'Union
70 - 74	Conclusions et recommandations
Annexe I	— Activation du mécanisme de protection civile de l'Union pour des catastrophes survenues à l'extérieur de l'Union
Annexe II	— Mécanisme de protection civile de l'Union – Relations entre les intervenants au 31 août 2016
Annexe III	— Aperçu général des trois catastrophes examinées
Annexe IV	— Déploiement d'épidémiologistes de l'UE en Guinée
Annexe V	— Chronologie des événements liés à l'épidémie du virus Ebola en 2014 et 2015

Réponses de la Commission

CECIS: Système commun de communication et d'information d'urgence

CSS: Comité de sécurité sanitaire

Délégation de l'UE: Délégation de l'Union européenne

DG DEVCO: Direction générale de la coopération internationale et du développement

DG ECHO: Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes

DG NEAR: Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

DG SANTE: Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire

ECDC: Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (*European Centre for Disease Prevention and Control*)

ERCC: Centre de coordination de la réaction d'urgence (*Emergency Response Coordination Centre*)

EUFOR: Force placée sous la direction de l'Union européenne

FPI: Service des instruments de politique étrangère

GOARN: Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie (*Global Outbreak Alert and Response Network*)

MSF: Médecins sans frontières

OCHA: Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*)

OMS: Organisation mondiale de la santé

OSOCC: Centre de coordination des opérations in situ

PAM: Programme alimentaire mondial

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

UNDAC: Équipe des Nations unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe

I Une catastrophe peut survenir partout et à tout moment. Qu'elles soient naturelles ou provoquées par l'homme, les catastrophes peuvent avoir une incidence considérable sur les plans humain, environnemental et économique. Lorsqu'une catastrophe se produit, il convient d'agir rapidement. Une bonne gestion des catastrophes permet de sauver des vies, et une coordination efficace entre les différents intervenants est indispensable pour garantir une préparation et une réaction adéquates aux catastrophes.

II Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne a été créé pour promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace entre les services de protection civile nationaux. Il poursuit essentiellement deux objectifs. Il vise premièrement à renforcer la coopération entre l'Union et les États participant au mécanisme de protection civile de l'Union (les États membres de l'UE et six pays tiers) et, deuxièmement, à faciliter la coordination dans le domaine de la protection civile en vue de rendre plus efficaces les systèmes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophes.

III Le mécanisme est géré par la Commission européenne. Nous avons cherché à déterminer si celle-ci s'était montrée efficace pour ce qui est de faciliter la coordination de la réaction aux catastrophes survenues en dehors de l'UE, dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union. Pour ce faire, nous avons examiné l'activation de ce mécanisme en réaction à trois catastrophes ayant récemment frappé la communauté internationale: les inondations en Bosnie-Herzégovine (2014), l'épidémie du virus Ebola en Afrique de l'Ouest (de 2014 à 2016) et le tremblement de terre au Népal (2015).

IV Nous estimons, en conclusion, que la Commission s'est montrée globalement efficace pour ce qui est de faciliter la coordination de la réaction aux catastrophes survenues en dehors de l'UE depuis le début de 2014.

V Pour chacune des trois catastrophes que nous avons examinées, le mécanisme de protection civile de l'Union a été activé rapidement et les équipes de protection civile de l'UE ont facilité la coordination sur le terrain avec les équipes des États participants. La facilitation de la coordination par la Commission est renforcée par la large diffusion des supports d'information. La coordination entre les services de la Commission, ainsi qu'avec d'autres organes de l'UE ou extérieurs à l'UE, était ouverte. La Commission a en outre respecté le rôle de chef de file des Nations unies et pris des mesures pour assurer une transition sans heurts vers la phase de rétablissement.

VI

Nonobstant notre conclusion générale, nous avons relevé un certain nombre de domaines susceptibles d'être améliorés, comme: les gains de temps réalisables durant les premières phases de la réaction aux catastrophes; CECIS (la plateforme de communication et d'information de la Commission); la coordination et les synergies sur le terrain; les dispositifs administratifs de la Commission et de l'ECDC relatifs au déploiement à grande échelle d'épidémiologistes via le mécanisme de protection civile de l'Union; les rapports sur la performance de ce mécanisme.

VII

En conséquence, nous recommandons à la Commission:

- a) de déterminer comment gagner davantage de temps durant la phase de préalerte, ainsi qu'au cours de la sélection et du déploiement des équipes de protection civile de l'UE;
- b) de renforcer les fonctionnalités de CECIS afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble de l'aide fournie et demandée, d'améliorer le suivi des priorités et d'accroître la convivialité de cette plateforme;
- c) de renforcer la coordination sur le terrain en améliorant les rapports des équipes de protection civile de l'UE, en exploitant la présence des experts du réseau opérationnel de la DG ECHO et en associant davantage les délégations de l'UE;
- d) d'évaluer, conjointement avec l'ECDC, les changements susceptibles de renforcer les dispositifs de déploiement des experts de l'ECDC en dehors de l'UE via le mécanisme de protection civile de l'Union;
- e) d'améliorer les rapports en automatisant l'établissement des statistiques et des indicateurs et en renforçant ainsi l'obligation de rendre compte.

Contexte

01

Une catastrophe peut survenir partout et à tout moment. Qu'elles soient naturelles ou provoquées par l'homme, les catastrophes peuvent avoir une incidence considérable sur les plans humain, environnemental et économique. Selon une estimation, entre 1994 et 2013, le monde a connu 6 873 catastrophes naturelles, qui ont coûté la vie à 1,35 million de personnes (soit environ 68 000 par an)¹. Les Nations unies estiment que les pertes économiques causées par les catastrophes sur la période 2005-2015 s'élèvent à 1 300 milliards de dollars des États-Unis².

02

Lorsqu'une catastrophe survient, les individus, les collectivités, les pouvoirs publics ainsi que les organisations et donateurs internationaux doivent agir très rapidement. Une bonne gestion des catastrophes³ permet de sauver des vies, et une coordination efficace entre les différents intervenants est indispensable pour garantir une préparation et une réaction adéquates aux crises et aux catastrophes.

Cadre juridique

03

Les compétences de l'UE en matière de protection civile sont définies à l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que l'action de l'Union vise à promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace à l'intérieur de l'Union entre les services de protection civile nationaux et à favoriser la cohérence des actions entreprises au niveau international en matière de protection civile.

04

Le mécanisme de protection civile de l'Union a été initialement créé en 2001. Le cadre juridique actuel a été établi par la décision n° 1313/2013/UE, applicable depuis le 1^{er} janvier 2014 (ci-après «la décision»)⁴. Ce mécanisme poursuit essentiellement deux objectifs. Il vise premièrement à renforcer la coopération entre l'Union et les États participants⁵ et, deuxièmement, à faciliter la coordination dans le domaine de la protection civile en vue de rendre plus efficaces les systèmes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

- 1 Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, *The Human Cost of Natural Disasters 2015: A global perspective*, 2015.
- 2 Estimations du cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030.
- 3 Définie par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme étant l'organisation et la gestion des ressources et des responsabilités pour traiter tous les aspects humanitaires et relatifs à la protection civile des situations d'urgence, en particulier la résilience (atténuation, prévention et préparation), la réaction (secours et relèvement rapide) et le rétablissement (réhabilitation et reconstruction), afin de réduire l'impact des catastrophes.
- 4 Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union (JO L 347 du 20.12.2013, p. 924).
- 5 Tous les États membres de l'UE, ainsi que le Monténégro, l'Islande, la Norvège, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et la Turquie. La Commission les désigne comme les «États participants», terme qui sera utilisé dans la suite du présent rapport.

Mécanisme de protection civile de l'Union

05

Le mécanisme de protection civile de l'Union relève de la responsabilité de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO). Au cœur de ce mécanisme, on trouve le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), qui est opérationnel 24 heures sur 24 et dispose d'une salle de veille 24 heures sur 24, sept jours sur sept. L'ERCC a notamment pour rôles opérationnels: de servir de plateforme de suivi des crises et de coordination pour la Commission et l'UE; de faire office de centre de communication entre les États participants, l'État touché et les experts déployés; d'élaborer et de diffuser des supports d'information; de faciliter la coopération entre les opérations de protection civile et les opérations d'aide humanitaire. Le système commun de communication et d'information d'urgence CECIS (*Common Emergency Communication and Information System*), une application d'alerte et de notification en ligne, vient à l'appui de ces fonctions⁶.

- 6 La responsabilité de la Commission dans la gestion de CECIS est établie à l'article 8 de la décision.
- 7 L'analyse d'impact accompagnant la proposition législative de décision visant à établir le mécanisme de protection civile de l'Union (Document de travail des services de la Commission intitulé Analyse d'impact – révision en 2011 du cadre réglementaire de la protection civile, accompagnant le document Décision du Parlement européen et du Conseil relative à un mécanisme de protection civile de l'Union et instituant un instrument financier pour la protection civile pour la période 2014-2020, SEC(2011) 1632 final du 20 décembre 2011) a mis au jour un certain nombre d'insuffisances concernant la capacité de réaction de l'UE aux catastrophes, auxquelles la nouvelle législation est censée remédier.

Photo 1

Le centre de coordination de la réaction d'urgence



© EU/ECHO/Ezequiel Scagnetti, 2015.

06

L'ERCC est complété par la capacité européenne de réaction d'urgence (EERC – *European Emergency Response Capacity*), une «réserve volontaire» de ressources destinées à répondre aux catastrophes; celles-ci sont affectées au préalable par les États participants et mises en réserve, pour n'être utilisées qu'à la demande de la Commission. La réserve volontaire fait partie des nombreuses innovations introduites par la décision pour remédier aux faiblesses de l'ancien mécanisme⁷. Elle vise notamment à contribuer à la réalisation des objectifs suivants: passer d'une coordination réactive et ad hoc à un système planifié, convenu au préalable et prévisible; recenser et combler les lacunes critiques en matière de capacité de réaction de manière efficiente. La réserve volontaire est expliquée dans l'**encadré 1**.

Explications relatives à la réserve volontaire

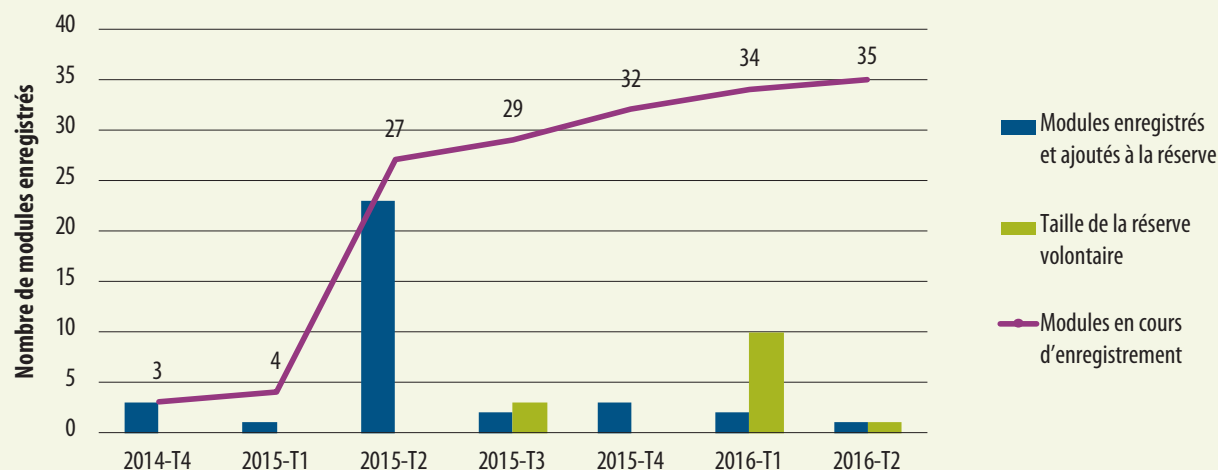
La capacité européenne de réaction d'urgence (ou «réserve volontaire») regroupe une série d'équipes de secours et d'experts, ainsi que du matériel, provenant d'un certain nombre de pays de l'UE. Ces moyens sont placés en état d'alerte et rendus disponibles dès que cela s'avère nécessaire pour des missions de protection civile de l'UE à travers le monde.

Depuis son lancement en octobre 2014, dix pays ont mis leurs moyens, ou «capacités», de réaction à disposition de la réserve. Trente-cinq unités d'intervention (également appelées «modules») sont enregistrées; elles permettent de disposer, par exemple, d'équipes de «recherche et sauvetage en milieu urbain», de moyens spécialisés d'évacuation sanitaire aérienne, d'installations de purification de l'eau, de pompes de grande capacité et d'équipes de lutte contre les incendies de forêt. D'autres moyens provenant des États membres sont actuellement en cours d'enregistrement.

Les pays qui participent à la réserve peuvent bénéficier d'une aide financière de l'UE pour mettre à niveau les moyens d'intervention qu'ils offrent, pour payer les frais de certification et de formation et pour couvrir jusqu'à 85 % des coûts liés au transport des équipes et des moyens d'intervention jusqu'aux zones sinistrées.

Évolution de la réserve volontaire

(uniquement modules enregistrés – au 20 juin 2016)



Sources: Commission européenne; analyse de la Cour des comptes européenne.

Introduction

07

Le mécanisme de protection civile de l'Union peut être activé à la suite d'une demande d'aide émise par des pays touchés ou par les Nations unies⁸. Il peut également l'être lorsqu'un État membre de l'UE demande une aide pour fournir une assistance consulaire à des citoyens de l'Union victimes de catastrophes dans des pays tiers.

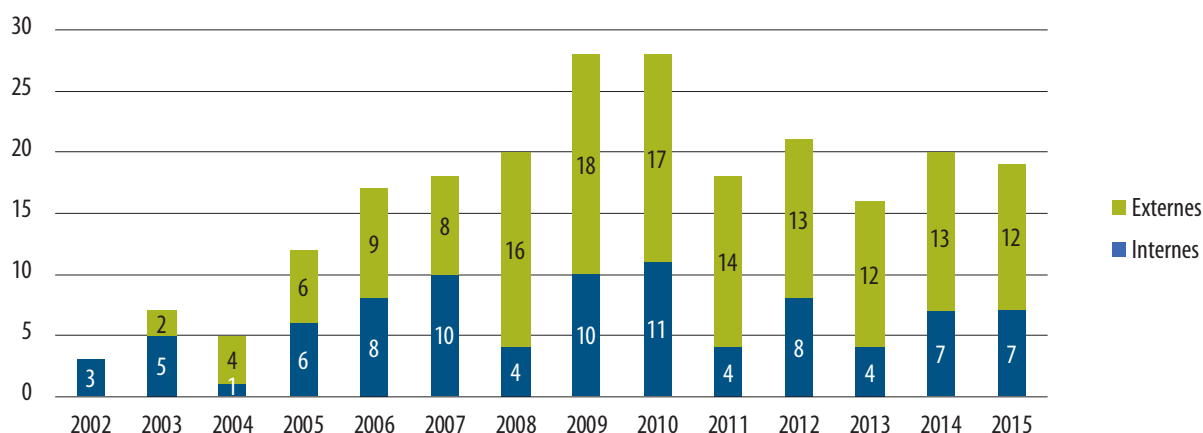
08

Les actions de prévention, de préparation et de réaction visent à répondre aux catastrophes (ou catastrophes potentielles) à l'intérieur de l'UE, mais le mécanisme peut également être activé en cas de catastrophes survenant à l'extérieur de l'Union. En effet, comme le montre la **figure 1**, 63 % des 224 demandes d'aide introduites de 2002 à 2015 concernaient des catastrophes survenues en dehors de l'UE. Le fonctionnement du mécanisme de protection civile de l'Union est présenté à l'**annexe I**.

8 Les organisations des Nations unies et certaines autres organisations internationales désignées (l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)) ont également la faculté de demander une aide depuis 2014.

Figure 1

Demandes d'aide via le mécanisme de protection civile de l'Union dans l'UE et en dehors



Source: Commission européenne.

09

Les États participants restent responsables en premier ressort de la protection civile. Ils déterminent le niveau de l'aide à engager pour toute réponse à une catastrophe, ainsi que la part de cette aide qui sera fournie dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union. La Commission n'exerce aucun commandement ou contrôle sur les équipes, les modules ou les autres moyens de secours des États participants, qui sont déployés sur une base volontaire. Le rôle de l'UE consiste plutôt à aider ces derniers à renforcer la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes, en facilitant la coopération et la coordination. Un aperçu des relations au sein du mécanisme de protection civile de l'Union est présenté à l'**annexe II**.

Financement du mécanisme de protection civile de l'Union

10

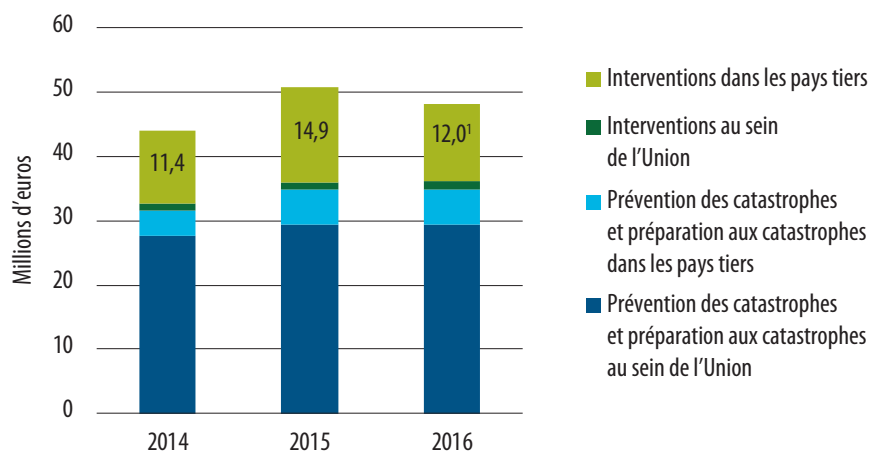
La **figure 2** montre les dotations budgétaires annuelles du mécanisme de protection civile de l'Union pour la période 2014-2016. Près de 50 millions d'euros par an sont affectés au fonctionnement du mécanisme, dont un tiers environ est consacré à des interventions d'urgence dans des pays tiers. Ce montant comprend le cofinancement par l'UE des opérations de transport des modules jusqu'aux pays touchés. Les coûts d'exploitation des équipes et des moyens de protection civile sont supportés par les États participants.

11

La Commission réalisera une évaluation intermédiaire de la mise en œuvre de la décision en 2017.

Figure 2

Exécution du budget du mécanisme de protection civile de l'Union de 2014 à 2016



1 Pour 2016: montants inscrits au budget.

Sources: Commission européenne; analyse de la Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

12

L'audit visait à évaluer si la Commission s'était montrée efficace pour ce qui est de faciliter la coordination de la réaction aux catastrophes survenues en dehors de l'UE depuis la création du mécanisme de protection civile de l'Union en 2014. Il a notamment porté sur la facilitation de la coordination avec: les États participants, d'autres institutions et agences de l'UE, les Nations unies, les pays touchés et les autres acteurs concernés. Nous avons analysé la manière dont cette coordination a été assurée dans le cadre des structures et des processus existants et examiné la collecte et la diffusion des informations, ainsi que leur partage avec l'ensemble des parties prenantes susmentionnées.

13

Les critères d'audit ont été établis sur la base des dispositions de la décision (voir point 4). L'audit n'a pas couvert les activités de prévention et de préparation, l'efficacité des interventions elles-mêmes ou la conception du mécanisme.

14

Trois catastrophes ayant frappé la communauté internationale et pour lesquelles le mécanisme de protection civile de l'Union a été activé ont été sélectionnées en vue d'un examen approfondi⁹. Cette sélection a été opérée en fonction d'une série de critères, comme le type et l'ampleur de la catastrophe, le rôle joué par le mécanisme de protection civile de l'Union, l'importance de l'intervention de l'UE et l'étendue géographique. Les catastrophes examinées étaient les inondations en Bosnie-Herzégovine (mai 2014), l'épidémie du virus Ebola en Afrique de l'Ouest (de mars 2014 à janvier 2016) et le tremblement de terre au Népal (25 avril 2015). Un aperçu détaillé des catastrophes examinées est fourni à l'**annexe III**.

15

Les travaux d'audit ont été réalisés entre décembre 2015 et mai 2016. Nous avons rencontré des représentants de la Commission européenne¹⁰, du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) – y compris la délégation de l'UE auprès des Nations unies à Genève – et du centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). Nous nous sommes également entretenus avec des représentants du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations unies, de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du Programme alimentaire mondial (PAM) et de Médecins sans frontière (MSF). Nous nous sommes rendus sur le terrain en Bosnie-Herzégovine, où nous avons rencontré des agents de la délégation de l'UE/du bureau du représentant spécial de l'UE, de la force de l'Union européenne (EUFOR) et du Programme des Nations unies pour le développement, de même que des représentants des autorités aux niveaux national, de l'entité, cantonal et municipal engagées dans les interventions de réponse aux inondations ainsi que de la Croix rouge de Bosnie-Herzégovine.

- 9 Il y a eu 25 demandes d'aide à l'extérieur de l'UE au cours de la période 2014-2015. Les interventions menées en réponse aux trois catastrophes sélectionnées figuraient parmi les plus importantes et ont nécessité une coordination substantielle.
- 10 Les représentants étaient issus des DG ECHO, SANTE, DEVCO et NEAR.

16

Nos travaux se sont principalement appuyés sur une revue des documents fournis par la Commission européenne et le SEAE. Les auditeurs ont eu accès à CECIS. Nous avons recueilli le ressenti des utilisateurs par rapport au mécanisme et aux réactions face aux trois crises au moyen d'un questionnaire envoyé à 11 États participants, qui y ont tous répondu. Nous avons en outre participé à la conférence sur les enseignements tirés de l'épidémie d'Ebola organisée par la Commission à Luxembourg en octobre 2015, ainsi qu'à une session d'information des services luxembourgeois de secours aériens sur la préparation des évacuations sanitaires (ou «Evasan») en février 2016.

La Commission a fait usage des structures de coordination en place, mais certains instruments auraient pu être exploités davantage

La Commission a activé le mécanisme de réaction aux situations d'urgence en temps utile, mais elle aurait pu gagner encore plus de temps pour mobiliser les ressources si elle avait mieux géré la phase de préalerte

17

Lorsqu'elle reçoit une demande d'aide, la Commission doit en informer sans tarder les États participants¹¹. Dans chacune des trois catastrophes examinées, la Commission a transmis la demande sans délai, s'acquittant ainsi de son obligation de notification rapide aux États participants.

18

Le lancement formel d'une réponse coordonnée de l'UE à une catastrophe coïncide avec l'activation du mécanisme dès la réception d'une demande d'aide. Toutefois, certains signes peuvent annoncer l'imminence d'une catastrophe avant qu'une telle demande ne soit introduite. La Commission peut, sans y être obligée, anticiper l'activation du mécanisme et ouvrir une procédure d'urgence dans CECIS en «mode de préalerte», ce qui permet aux États participants de mobiliser des moyens avant une éventuelle activation. Le mode de préalerte a été utilisé pour les trois catastrophes examinées. Dans le cas des inondations en Bosnie-Herzégovine (qui peuvent être considérées comme une catastrophe «à évolution lente»), l'importance de la menace ne faisait déjà plus aucun doute au moment où les autorités locales ont déclaré l'état de catastrophe naturelle. Le mode de préalerte n'a cependant été déclenché que le lendemain, à peine quatre heures avant l'activation officielle du mécanisme. Une activation plus rapide du mode de préalerte aurait peut-être permis de disposer de davantage de temps pour mobiliser des ressources.

19

La Commission n'a conservé aucun enregistrement écrit d'éventuels contacts informels avec les États participants qui entretiennent des liens étroits avec le pays touché et en ont une bonne connaissance. De tels enregistrements serviraient à assurer un suivi des activations antérieures, ce qui pourrait contribuer à la mise en place d'une approche systématique, et permettrait ainsi d'épargner un temps précieux au stade de l'activation et d'identifier rapidement les États participants bien placés pour aider un pays touché.

¹¹ Article 16, paragraphe 3, lettre a), point i), de la décision.

Les équipes de protection civile de l'UE ont facilité la coordination sur le terrain, mais leur procédure de sélection et les rapports établis sur le terrain présentaient des insuffisances

20

Lorsque la coordination de l'UE sur le terrain s'avère nécessaire après que la partie demandeuse a accepté les offres d'aide des États participants, la Commission doit former une équipe de coordination et d'évaluation de la protection civile de l'UE en vue d'un déploiement immédiat dans le pays touché¹². Cette équipe a pour objectifs de coordonner sur le terrain les travaux des différents modules et équipes envoyés par les États participants¹³, de fournir des conseils techniques et de faciliter la coordination avec le pays touché. Comme cela est illustré à l'**annexe I**, les équipes sont sélectionnées par la Commission après la désignation des experts par les États participants, chacune d'entre elles étant accompagnée par un agent de liaison dépêché par la Commission.

21

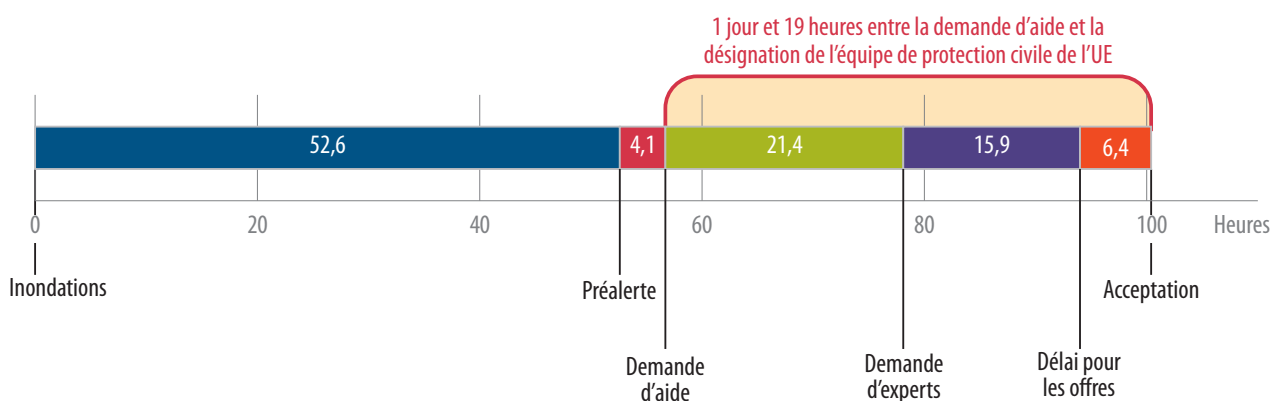
Pour les catastrophes survenant à l'extérieur de l'Union, le déploiement des équipes de protection civile de l'UE ne dépend pas de l'approbation du pays demandeur/du pays touché. Il n'est donc pas interdit à l'ERCC d'envoyer des demandes de désignation aux États participants dès qu'une demande d'aide est reçue. En ce qui concerne le Népal et la Bosnie-Herzégovine, les premiers signes indiquaient qu'il s'agissait de catastrophes majeures et qu'une coordination de l'UE serait dès lors très vraisemblablement nécessaire. Néanmoins, comme le montrent les **figures 3 et 4**, il s'est écoulé 21,4 heures, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, et 22,8 heures, dans celui du Népal, entre la réception de la demande d'aide officielle et l'introduction de la demande de désignation pour la première équipe dans CECIS.

12 Article 16, paragraphe 3, lettre a), point ii), de la décision.

13 «Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe: le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire» (COM(2010) 600 final du 26 octobre 2010). Les modules peuvent consister en des moyens de protection civile, en des moyens humains ou en une combinaison des deux.

Figure 3

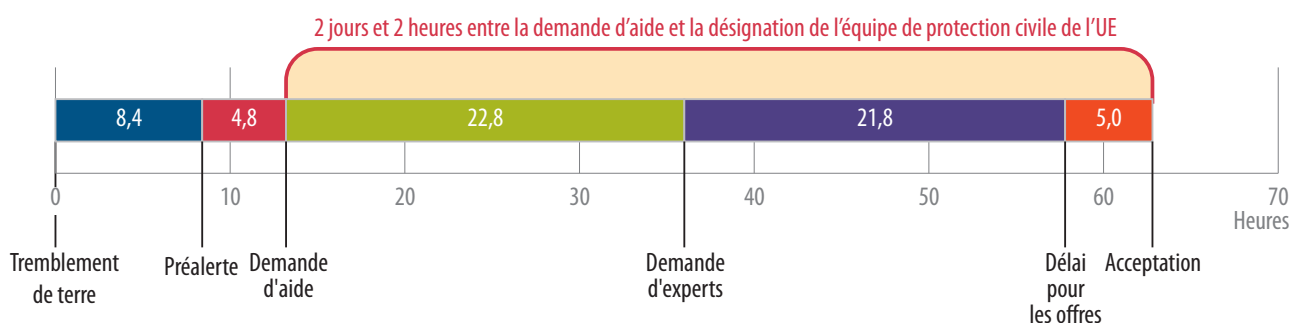
Chronologie de la sélection d'experts de la protection civile de l'UE — Bosnie-Herzégovine



Source: Cour des comptes européenne.

Figure 4

Chronologie de la sélection d'experts de la protection civile de l'UE — Népal



Source: Cour des comptes européenne.

22

Les demandes de désignation d'experts sont envoyées via CECIS assorties d'un délai fixé au cas par cas. La longueur du délai était variable: en Bosnie-Herzégovine, il a été fixé à 15,9 heures (catastrophe à évolution lente) après la demande de désignation, tandis que pour le Népal, ce même délai était de 21,8 heures (catastrophe soudaine). Les auditeurs n'ont relevé aucun élément probant attestant l'existence de règles en la matière.

23

Après l'expiration du délai de désignation, la sélection des experts et l'affectation du personnel aux équipes a nécessité cinq à six heures supplémentaires. La législation impose des critères stricts pour la sélection des experts; or la Cour a constaté qu'aucune approche prédéfinie n'était appliquée pour déterminer quels types d'experts étaient requis, et en quel nombre. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant l'existence, sous forme de listes de contrôle à utiliser durant le processus de sélection, de critères prédéfinis pour sélectionner les différents types d'experts. L'absence de critères de sélection clairs a été reconnue dans une évaluation réalisée en décembre 2014¹⁴, laquelle recommandait d'utiliser «les profils d'expert pour la sélection des membres des équipes de protection civile».

24

Une composition standard et définie à l'avance des équipes en fonction du type de catastrophe et de la région permettrait à la Commission d'épargner un temps précieux avant d'envoyer les premières demandes de désignation. Pour la sélection ultérieure parmi les candidats désignés, une liste de contrôle claire permettrait d'accélérer le processus, même lorsque les capacités de l'ERCC sont faibles (par exemple la nuit ou le week-end). Un tel processus pourrait en outre permettre d'établir des listes restreintes de membres d'équipes potentiels avant le dernier délai pour les désignations.

14 ICF International, *Ex-post evaluation of Civil Protection Financial Instrument and Community Civil Protection Mechanism (recast) 2007-2013*, (évaluation ex post de l'instrument financier pour la protection civile et du mécanisme de protection civile de la Communauté), rapport final, 16 décembre 2014.

25

La performance des différents experts n'est pas évaluée. L'évaluation des experts désignés par les États participants peut s'avérer une question délicate, toutefois l'adoption d'une approche structurée visant à évaluer et à documenter leur performance pourrait permettre de gagner du temps lors de la procédure de sélection. Un processus de ce type existe par exemple dans les missions d'observation électorale (MOE) financées par l'UE¹⁵, dans le cadre desquelles des évaluations entre pairs sont couramment effectuées pour tous les observateurs envoyés par les États membres. Le système d'évaluation sert à garder une trace de leur performance professionnelle et de leur comportement individuel durant la mission, afin de faciliter et d'améliorer encore le processus de sélection mis en œuvre par les États membres et la Commission européenne¹⁶.

26

La Commission devrait soutenir la réalisation d'évaluations communes des besoins en dépêchant des experts de la protection civile de l'UE et/ou en fournissant des conseils sur l'aide requise au regard des besoins¹⁷. Dès que le demandeur de l'aide (le pays touché ou un organisme des Nations unies) exprime ses besoins, l'ERCC veille à ce qu'ils soient communiqués aux États participants via CECIS. Des éléments probants attestent aussi clairement que des membres d'équipes de protection civile de l'UE ont participé à différents exercices d'évaluation sur le terrain. Lorsque les membres d'équipes de protection civile de l'UE sont intégrés dans les équipes de l'OCHA chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe (UNDAC), comme ce fut le cas au Népal, les évaluations communes sont le plus souvent réalisées par l'intermédiaire des Nations unies. Cependant, une conséquence involontaire de cette intégration est qu'elle limite les possibilités d'isoler la contribution de l'UE aux évaluations des besoins (voir aussi points 41 à 45).

- 15 Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme.
- 16 Lignes directrices sur l'évaluation des observateurs électoraux de l'UE (FPI 4), p. 1, 1^{er} paragraphe.
- 17 Article 16, paragraphe 3, lettre a), points ii) et v), et lettre b).

Photo 2

Des experts de l'UE en visite à Katmandou et à l'hôpital après le tremblement de terre



© EU/ECHO/Pierre Prakash, 2015.

27

Même lorsque la coordination de l'UE n'était pas totalement intégrée à celle des Nations unies, comme en Bosnie-Herzégovine, nous n'avons trouvé que peu d'éléments attestant l'existence d'un lien de causalité entre les évaluations des besoins effectuées sur le terrain par les membres de l'équipe de protection civile de l'UE et les listes spécifiques de besoins transmises aux États participants. La qualité des rapports variait d'une équipe de protection civile de l'UE à l'autre, mais ceux-ci étaient généralement centrés sur le partage d'informations et sur les activités prévues et réalisées. Les rapports journaliers ne comportaient pas de sections spécialement consacrées à la détermination et au suivi concret des besoins.

Même si la réserve volontaire était encore d'une utilité limitée au moment des crises examinées, la Commission a joué un rôle actif dans l'extension de son champ d'application

La réserve volontaire était d'une utilité limitée au moment des crises examinées

28

Les obligations de la Commission envers les États participants consistent notamment à leur adresser rapidement des recommandations fondées sur les besoins recensés sur le terrain et à leur demander de déployer des moyens spécifiques¹⁸. Pour pouvoir formuler des recommandations de déploiement pertinentes, la Commission doit avoir connaissance des ressources pouvant être déployées immédiatement.

29

Aux moments où les catastrophes examinées se sont produites, un nombre très limité de moyens d'intervention était enregistré dans la réserve volontaire. Par conséquent, la Commission n'a généralement pas été en mesure de formuler des recommandations en matière de déploiement ou d'inviter les États participants à déployer des capacités à partir de cette réserve.

30

En octobre 2015, soit un an après son lancement, la réserve volontaire ne comprenait qu'un petit nombre de modules. Selon les États participants interrogés, la lenteur avec laquelle la réserve a été constituée s'explique essentiellement par la lourde charge administrative associée à l'enregistrement et à la certification des unités/modules d'intervention, à laquelle s'ajoutent parfois les dispositions administratives nationales.

¹⁸ Article 16, paragraphe 3, lettre b), de la décision.

La Commission a joué un rôle actif dans l'extension du champ d'application de la réserve volontaire

31

La nécessité d'un service d'évacuation sanitaire pour le personnel médical et les travailleurs humanitaires sur le terrain a été soulignée par plusieurs intervenants lorsque l'épidémie d'Ebola se propageait. Le cadre juridique¹⁹ prévoyait uniquement un service plus général d'« évacuation aérienne médicalisée des victimes de catastrophes »²⁰, et non un service spécialement adapté pour évacuer les membres du personnel médical ou les travailleurs humanitaires (potentiellement) contaminés. La Commission a néanmoins joué un rôle actif, encourageant le recours à une approche souple et l'inclusion de capacités supplémentaires dans la réserve volontaire. L'OMS était la seule à pouvoir demander des évacuations sanitaires (Evasan), mais l'ERCC a joué un rôle important en agissant en tant que point de référence, en répondant à toutes les questions posées par les parties prenantes aux différentes étapes du processus d'évacuation sanitaire (OMS, États participants, agences des Nations unies, ONG, etc.) et en déployant des avions à partir de la réserve volontaire. La coordination et la collaboration nécessaires au développement de ces capacités sont décrites plus avant au point 66.

32

En réaction au manque de personnel médical au cours de l'épidémie d'Ebola, la Commission a créé le Corps médical européen en tant que nouvelle composante de la réserve volontaire, afin de mobiliser des équipes et des experts en matière de médecine et de santé publique pour mener des actions de prévention ou des opérations de réaction dans l'UE ou dans des pays tiers²¹.

33

L'ECDC a contribué grandement à la réaction de l'UE à l'épidémie d'Ebola en fournissant des « évaluations rapides des risques » et en coordonnant le déploiement de ses experts en épidémiologie et de ceux des États membres dans la zone touchée (même si ces actions ont principalement eu lieu après le pic du nombre de cas, comme le montre l'**annexe IV**). Le règlement fondateur de l'ECDC ne lui interdit pas de déployer des épidémiologistes dans des pays tiers²². Cependant, les dispositions administratives et financières en place au sein de l'ECDC, ainsi qu'entre ce dernier et la Commission, ne sont pas bien adaptées aux déploiements à grande échelle en dehors de l'UE, en particulier dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union. L'ECDC n'est pas doté d'une équipe centrale ni de processus permettant de soutenir des déploiements de longue durée. De plus, comme son mandat est principalement axé sur les menaces auxquelles l'Union est potentiellement exposée, il ne dispose pas de ressources budgétaires spécialement prévues pour soutenir ce type d'opérations à l'extérieur de l'UE. En l'absence de mécanisme spécifique de l'UE pour le déploiement des épidémiologistes, les experts ont été déployés par l'intermédiaire du réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie de l'OMS. Les termes de référence de ces déploiements imposaient toutefois des restrictions d'information et les experts ne pouvaient rendre compte directement ni à l'ECDC ni à la Commission.

19 Décision d'exécution de la Commission 2014/762/UE du 16 octobre 2014 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union et abrogeant les décisions de la Commission 2004/277/CE, Euratom et 2007/606/CE, Euratom (JO L 320 du 6.11.2014, p. 1)

20 Annexe II, point 10, de la décision d'exécution.

21 Cette composante est opérationnelle depuis le début de 2016. En mai 2016, une équipe formée entre autres d'épidémiologistes de l'ECDC a été mobilisée pour répondre à l'épidémie de fièvre jaune en Afrique.

22 Règlement (CE) n° 851/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 instituant un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (JO L 142 du 30.4.2004, p. 1).

Les équipes de protection civile de l'UE ont bénéficié d'un soutien conséquent des délégations de l'UE

34

La délégation de l'UE dans le pays touché est tenue d'apporter un appui logistique aux équipes de protection civile de l'UE, qui, de leur côté, doivent entrer en contact avec elle²³. Dans tous les cas de catastrophes examinés, la délégation de l'UE a fourni un soutien considérable (appui logistique, instructions de sécurité, facilitation des rencontres avec les autorités locales, conseils et services d'interprétation avec le personnel)²⁴, dans les limites des capacités disponibles.

35

Les auditeurs ont trouvé des éléments probants attestant l'existence d'une collaboration efficace entre les experts de la protection civile et les délégations de l'UE. Les équipes de protection civile de l'UE ont régulièrement partagé des informations avec le personnel des délégations. Elles ont utilisé les locaux de ces dernières comme base d'opérations, y tenant régulièrement des réunions de coordination.

36

En Bosnie-Herzégovine, les autorités nationales ont demandé à la mission PSDC «EUFOR Althea» d'agir en tant qu'équipe de première intervention. L'EUFOR ayant, dès le départ, été associée par la Commission aux réunions de coordination organisées par l'ERCC, elle a pu fournir des informations sur les actions qu'elle avait entreprises. La coordination sur le terrain entre l'équipe de protection civile de l'UE et l'EUFOR a été avant tout facilitée par la délégation de l'UE/le bureau du représentant spécial de l'UE, qui a également coordonné les activités des différents intervenants de l'UE et les missions des États membres. Dans ce contexte, l'équipe de protection civile de l'UE a directement bénéficié de l'aide de l'EUFOR, qui lui a fourni un hélicoptère, utilisé par la suite pour évaluer la situation depuis les airs et effectuer une visite sur le terrain.

37

Les délégations de l'UE auprès des pays touchés n'avaient pas toutes la même connaissance des capacités que le mécanisme de protection civile de l'Union pouvait offrir et de la manière dont les pays touchés devaient réclamer son aide. Il n'existe pas de point de contact spécifique pour la protection civile dans les délégations de l'UE. Si la délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine avait une expérience antérieure du déclenchement du mécanisme, celles dans les pays frappés par l'épidémie d'Ebola étaient peu conscientes, au début de la crise, des possibilités offertes par le mécanisme de protection civile de l'Union, et ce malgré la note adressée en 2012 par la DG ECHO²⁵. En août 2014, lors d'une réunion du comité de sécurité sanitaire, la DG ECHO a informé les États membres qu'elle avait pris l'initiative de contacter les pays touchés; nous n'avons toutefois pas été en mesure d'obtenir des preuves directes de mesures proactives prises par la Commission, directement ou par l'intermédiaire du SEAE, pour inciter les pays touchés à demander l'activation du mécanisme.

23 Article 16, paragraphe 5, de la décision.

24 Au Népal, deux mois avant le tremblement de terre, le chef de la délégation de l'UE a signalé le niveau de préparation inadéquat de la délégation elle-même au cas où le pire des scénarios venait à se présenter. Bien que d'une ampleur très importante, la catastrophe a été moins grave que ce qui était prévu dans le pire des scénarios, et la délégation a donc pu apporter le soutien nécessaire à l'équipe de protection civile de l'UE.

25 La Commission a adressé une note aux chefs de délégations en 2012 et à la fin de 2014 expliquant comment fonctionne le mécanisme de protection civile de l'Union et comment les pays touchés peuvent demander son aide.

La Commission a fait usage du réseau opérationnel existant de la DG ECHO, mais de meilleures synergies pourraient être recherchées en matière de protection civile

38

À la suite d'une activation, la Commission doit rechercher des synergies entre le mécanisme de protection civile de l'Union et d'autres instruments de l'UE, en particulier l'aide humanitaire de l'UE²⁶. Les modalités d'application de la décision de la Commission ne font pas explicitement référence aux synergies et celle-ci n'a pas déterminé quelles actions concrètes sont nécessaires à leur mise en place. En analysant les trois catastrophes, nous avons constaté des efforts, bien qu'occasionnels, visant à assurer la coordination et à établir des liens avec les autres instruments, et notamment avec l'aide humanitaire et l'aide au développement.

39

Dans les trois cas examinés, les experts du réseau opérationnel de la DG ECHO ont été déployés sur le terrain en même temps que les équipes et modules de la protection civile de l'UE; ils ont fourni des informations à l'ERCC et participé aux réunions de coordination. La Commission a ainsi fait bon usage du réseau existant dans sa réaction globale.

40

Les synergies potentielles entre protection civile et aide humanitaire n'ont toutefois pas été pleinement exploitées. Les agents du réseau opérationnel de la DG ECHO sont des experts du système d'aide humanitaire des Nations unies, mais ils ne sont généralement pas formés aux questions de protection civile. Dans son rapport sur les enseignements tirés au Népal, la Commission a reconnu que la protection civile pourrait recourir davantage et/ou plus rapidement au réseau des partenaires de l'aide humanitaire pour les évaluations.

La Commission a respecté le rôle de chef de file du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies et adopté des structures de coordination souples en cohérence avec l'organisation générale des Nations unies

41

Le cadre juridique applicable dispose que les activités de coordination de la Commission doivent être complètement intégrées dans la coordination globale assurée par l'OCHA et respecter le rôle de chef de file joué par cet organisme²⁷. La notion d'«intégration complète» n'est pas définie plus avant, mais le projet de lignes directrices opérationnelles pour la coopération sur le terrain entre les équipes de protection civile de l'UE et celles de l'UNDAC cite trois domaines dans lesquels elle est possible et souhaitable: l'évaluation, la coordination et la gestion de l'information²⁸.

26 Article 16, paragraphe 11, de la décision.

27 Article 16, paragraphe 2, de la décision. L'obligation d'intégration de la coordination s'applique uniquement pour l'OCHA, et non pour les autres organisations des Nations unies.

28 *Draft operational guidelines for field cooperation between EU civil protection and UNDAC teams*, Comité de la protection civile – Échange d'information sur les activités en cours, 21 et 22 octobre 2009.

42

En pratique, l'intégration dans le système des Nations unies peut prendre un grand nombre de formes. Il peut s'agir d'organiser des missions d'évaluation conjointes UE/UNDAC, d'intégrer les équipes de protection civile de l'UE dans le centre de coordination des opérations in situ (OSOCC) mis en place par l'UNDAC ou de constituer des équipes parallèles de l'UE et de l'UNDAC, mais il peut aussi ne pas y avoir d'équipe de l'UNDAC du tout. Il n'existe pas d'approche unique en la matière. La bonne intégration des équipes de protection civile de l'UE dans la structure de coordination globale dépend beaucoup du contexte: plus sa contribution aux opérations de secours est grande, plus l'UE sera amenée à jouer un rôle important dans la coordination.

43

En témoigne la grande hétérogénéité des structures de coordination mises en place avec les Nations unies pour les trois catastrophes examinées. En Bosnie-Herzégovine, en l'absence d'équipe de l'UNDAC, le coordonnateur résident des Nations unies et le chef de la délégation de l'UE/du bureau du représentant spécial de l'UE ont convenu de manière informelle de confier la responsabilité de la coordination de l'aide de protection civile arrivant sur place à l'équipe de protection civile de l'UE. Parallèlement, l'UE a respecté le rôle de chef de file des Nations unies en matière de coordination de l'aide humanitaire dans le cadre du «système en grappes» (*cluster system*)²⁹ établi dans le pays par le PNUD. Au Népal, les équipes de protection civile de l'UE ont été intégrées dans la structure de l'OSOCC des Nations unies et dans le système en grappes. Au cours de l'épidémie d'Ebola, les experts de l'UE ont été déployés au sein des équipes de l'UNDAC en qualité de membres associés. Malgré ces différences, la Cour a constaté que, dans les trois cas, la Commission avait respecté le rôle de chef de file des Nations unies.

44

Étant donné l'intégration des experts de la protection civile de l'UE au sein de la structure de l'OSOCC des Nations unies au Népal, nous avons eu du mal à évaluer de manière claire et distincte la contribution de l'UE à l'effort de coordination global et sa valeur ajoutée. Même si les rapports d'activité de l'équipe de protection civile de l'UE faisaient état de contacts réguliers avec les modules déployés au titre du mécanisme de protection civile de l'Union et fournissaient des informations de première main à l'ERCC et aux États participants, les modules étaient essentiellement coordonnés par l'intermédiaire du système des Nations unies (par exemple pour la répartition des zones d'action ou des tâches concrètes).

45

Si les agents de liaison et les experts de la protection civile de l'UE relevant de mécanismes régionaux tels que le mécanisme de protection civile de l'Union peuvent être déployés auprès des OSOCC des Nations unies, leur intégration ne suffit pas pour permettre aux organisations régionales de faciliter la coordination opérationnelle pour leurs membres³⁰. C'est pourquoi, en 2016, les Nations unies ont chargé la Commission de définir plus précisément le rôle devant être joué par les mécanismes régionaux de coordination dans les activités des OSOCC. L'objectif est d'améliorer la coordination opérationnelle entre les membres de ces mécanismes et de réaliser davantage d'analyses de la situation et d'évaluations des besoins conjointes³¹.

29 Ces «grappes» (*clusters*) sont des groupes d'organisations humanitaires, relevant ou non des Nations unies, qui interviennent dans chacun des principaux secteurs de l'action humanitaire tels que l'eau ou la santé. Ils sont créés lorsque i) des besoins humanitaires existent manifestement dans un secteur donné, ii) les secteurs comptent de nombreux acteurs et iii) les autorités nationales ont besoin d'une aide à la coordination.

30 DG ECHO, *A new role for regional coordination mechanisms in the framework of the OSOCC*, document de réflexion pour la Semaine des réseaux et partenariats humanitaires, organisée à Genève du 2 au 5 février 2016.

31 Ibidem.

46

Comme la coopération dépend en grande partie d'un degré élevé de confiance, les relations personnelles jouent un rôle important. La Commission a toutefois reconnu la nécessité de formaliser ses relations avec l'OCHA et les autres agences des Nations unies afin de renforcer la coopération et la coordination en matière de préparation et de réaction aux catastrophes. Depuis 2015, elle a signé des accords de coopération officiels avec l'OCHA et le PAM, tandis que d'autres accords avec l'OMS et l'OIM sont prévus.

32 Article 16, paragraphe 3, lettre e), de la décision.

La Commission a pris des mesures pour assurer une transition sans heurts vers la phase de rétablissement

47

Lorsqu'une situation de catastrophe touche à sa fin, durant la phase de clôture de l'intervention de protection civile, la Commission est tenue de faciliter un passage de témoin sans encombre entre les différents intervenants³². C'est dans cette optique que des réunions de transmission ont été organisées pour les trois catastrophes, en vue d'assurer une transition en douceur vers l'aide humanitaire et/ou vers de nouveaux investissements (voir **encadré 2**).

48

Dans chacun des trois cas, des évaluations des besoins post-catastrophe ont été réalisées conjointement par les Nations unies, la Banque mondiale et la Commission européenne. À la suite des inondations en Bosnie-Herzégovine, l'ERCC a participé activement à la sélection des experts pour l'évaluation des besoins de remise en état, effectuant notamment une mission préparatoire. La DG ECHO a aussi collaboré étroitement avec la DG NEAR en vue de la conférence internationale des donateurs organisée en juillet 2014 en faveur du pays.

Encadré 2

Coordination de la transition vers la phase de rétablissement en Bosnie-Herzégovine

À titre d'exemple de transfert consciencieux, citons le module de purification de l'eau autrichien dans le canton de Posavina en Bosnie-Herzégovine. Alors que l'aide arrivait à son terme, l'équipe de protection civile de l'UE a collaboré avec le groupe de travail local (dans lequel étaient représentés les autorités locales, les services de distribution d'eau, des équipes internationales et plusieurs ONG) pour convenir d'une stratégie visant à assurer la fourniture d'eau potable jusqu'à ce qu'un nombre suffisant de puits aient été contrôlés et, le cas échéant, nettoyés. L'équipe autrichienne a ainsi dû prolonger de deux mois son séjour sur place. Ses capacités importantes ont permis de faire en sorte que les autres équipes se retirent progressivement et que le groupe de travail soit relié au *cluster* national «WASH»³³, dirigé par l'Unicef.

33 Groupe d'organisations en charge de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (*water, sanitation and hygiene*).

La Commission a établi un cadre pour la collecte, la diffusion et le partage d'informations, mais l'établissement des rapports peut être amélioré

La plateforme de communication CECIS de la Commission est utile pour échanger des informations, mais des améliorations supplémentaires sont nécessaires pour renforcer son impact

49

Le partage d'informations est au cœur du mécanisme de protection civile de l'Union et contribue à assurer une coordination efficace. Il est facilité par le principal outil de communication de l'ERCC, CECIS. Celui-ci sert de plateforme centrale pour diffuser des mises à jour sur l'évolution des situations d'urgence, distribuer des supports d'information et fournir une vue d'ensemble de l'aide demandée, offerte et acceptée ou rejetée.

50

La vue d'ensemble est une fonction essentielle de CECIS en matière de réponses aux catastrophes, dont les États participants se déclarent satisfaits. Nous avons toutefois constaté que des améliorations sont possibles en matière de présentation des synthèses et d'efficacité dans leur élaboration. Par exemple, même si l'application fournit une synthèse des demandes et des offres, elle ne renseigne ni sur l'ensemble des offres acceptées et des besoins restant à couvrir pour chaque demande, ni encore sur l'état des demandes. Les demandes satisfaites peuvent être distinguées de celles qui restent en souffrance, mais cette information ne peut être obtenue que manuellement, ce qui s'avère difficile lorsque le nombre de demandes est élevé. Ces limitations rendent les synthèses difficiles à lire et entravent la capacité de l'ERCC à fournir une vue d'ensemble centralisée et en temps réel. Les États participants ont confirmé qu'il s'agit là d'une limitation importante.

51

La comptabilisation de toutes les contributions financières et en nature dans une crise multidimensionnelle (comme l'épidémie d'Ebola), où l'aide humanitaire et celle relevant de la protection civile se confondent souvent, constitue un autre défi. Dans son rapport sur les enseignements tirés de l'épidémie, la Commission a souligné les faiblesses affectant EDRIS³⁴ et décrit les mesures prises immédiatement pour les atténuer. En avril 2016, elle a autorisé une connexion en temps réel entre EDRIS et CECIS pour pouvoir obtenir une vue d'ensemble consolidée entre l'aide relevant de la protection civile et l'aide humanitaire. Comme cette fonctionnalité n'était pas disponible au moment de l'audit, nous n'avons pas pu en évaluer l'utilité.

34 Système d'information européen sur la réponse aux urgences et catastrophes (*European Emergency Disaster Response Information System*). EDRIS est un système d'information en ligne utilisé pour recenser les contributions de l'UE à l'aide humanitaire. Il ne fait pas partie du mécanisme de protection civile de l'Union.

52

L'absence d'accès mobile à CECIS limite considérablement les capacités des équipes de protection civile de l'UE déployées sur le terrain. Un accès simplifié, en lecture seule, à la synthèse des demandes et des offres (voir point 50) permettrait aux équipes d'obtenir une vue d'ensemble complète des offres de l'UE acceptées et en attente, et d'assurer ainsi encore plus facilement la coordination sur le terrain.

53

Les messages échangés entre l'ERCC et les États participants figurant dans le journal de CECIS (qui peuvent se compter par centaines au cours d'une catastrophe donnée) ne peuvent être filtrés sans difficulté. Notre analyse de ce journal a révélé qu'aucune distinction n'est faite entre les messages opérationnels et les communications administratives³⁵, ce qui peut empêcher d'assurer un suivi rapide des questions opérationnelles importantes. Dans un audit interne de 2012 concernant CECIS, la Commission a mis en évidence la sous-utilisation du système de filtre, notamment par les États participants, et recommandé de mener une campagne de sensibilisation à l'attention de ces derniers et des agents de garde de l'ERCC. Bien que cette campagne ait été entreprise, la situation reste globalement inchangée.

54

La procédure d'introduction des demandes de cofinancement du transport actuellement en vigueur est largement manuelle, et donc chronophage pour l'ERCC et les États participants. Elle entraîne une charge administrative inutile, notamment dans un contexte de début de crise. Des informations utiles concernant l'acheminement de l'aide (heures de départ et d'arrivée, etc.) restent couchées sur support papier au lieu d'être saisies dans la base de données CECIS, ce qui les rend inutilisables par le système à des fins d'établissement de rapports et de synthèses sur le transport.

Les supports d'information et les cartes ont été largement partagés et certains éléments indiquent qu'ils se sont avérés utiles

55

La Commission devrait partager les évaluations et les analyses avec tous les partenaires concernés³⁶. Pour chacune des trois catastrophes, nous avons relevé suffisamment d'éléments probants démontrant que la Commission avait partagé ses évaluations et ses analyses avec les États participants en publiant régulièrement dans CECIS des messages sur la protection civile, des comptes rendus de situation et des flashs infos sur les crises.

35 À titre d'exemple, plusieurs types de communication coexistent: les messages opérationnels importants (tels que les demandes d'aide ou les transmissions de détails logistiques pertinents), les communications administratives (telles que les demandes de cofinancement du transport et les notifications d'octroi), les rapports et les procès-verbaux de réunions.

36 Article 16, paragraphe 3, lettre a), point iii), de la décision.

56

Le service de gestion des situations d'urgence Copernicus de la Commission, qui fournit des informations géospatiales issues de la télédétection par satellite, a été activé pour chacune des trois catastrophes. L'établissement de cartes a fait l'objet d'une coordination avec le service de cartographie des Nations unies, Unosat³⁷, et les auditeurs n'ont pas trouvé de preuves de doubles emplois. Les cartes établies par le service Copernicus étaient disponibles sur le site web de ce dernier, lequel est accessible au public³⁸.

57

De nombreuses cartes ont été établies pour chacune des catastrophes examinées, mais il est, par nature, difficile de trouver des preuves documentées de leur utilité en pleine intervention. Néanmoins, les auditeurs ont relevé un cas dans lequel la carte établie par Copernicus a une utilité directe pour la prise de décision au cours des inondations en Bosnie-Herzégovine (voir **encadré 3**).

La Commission a organisé des réunions ouvertes à toutes les parties afin de favoriser l'échange d'informations avec les organes de l'UE et la cohérence de l'aide fournie

58

La Commission est censée partager ses évaluations et ses analyses avec ses partenaires en matière de protection civile, mais aussi avec le SEAE, afin d'assurer la cohérence entre les opérations de protection civile et les relations globales de l'Union avec le pays touché³⁹. Elle peut aussi prendre toutes les mesures d'appui et les actions supplémentaires nécessaires pour garantir la cohérence de l'assistance fournie⁴⁰. Pour chacune des trois crises examinées, la DG ECHO a organisé des réunions de coordination interservices à l'intention des DG et agences de l'UE concernées, ainsi que du SEAE⁴¹, en se servant de l'ERCC comme plateforme centrale. Les éléments probants que nous avons recueillis indiquent que ces réunions ont été ouvertes à toutes les parties et visaient à atténuer le risque de chevauchement/double emploi dans l'intervention de l'UE.

- 37 Nous disposons d'éléments démontrant que le dialogue était engagé entre l'Unosat et l'ERCC, qui ont chacun accès aux instruments de l'autre.
- 38 <http://emergency.copernicus.eu/mapping/>.
- 39 Article 16, paragraphe 3, lettre a), point iii), de la décision.
- 40 Article 16, paragraphe 8, de la décision.
- 41 Bosnie-Herzégovine: DG NEAR et EUPOR; Ebola: DG DEVCO, FPI, DG SANTE, DG MOVE, DG RTD, ECDC et Eurocontrol; Népal: DG DEVCO et FPI.

Encadré 3

Carte Copernicus ayant contribué à une meilleure prise de décision en Bosnie-Herzégovine

En mai 2014, la municipalité d'Odžak, commune du canton de Posavina dans le nord de la Bosnie-Herzégovine, a été gravement touchée par les inondations dues au débordement de la Save. Le 26 mai 2014, l'équipe danoise, basée à Modriča, était prête à pomper de l'eau dans un quartier particulièrement inondé d'Odžak. Lorsque, par la suite, la station de pompage locale a été remise en état avec l'aide d'ingénieurs locaux et d'experts techniques danois, les équipes danoise et allemande ont pu évaluer conjointement la situation dans cette zone grâce aux cartes fournies par le service de cartographie de l'UE, Copernicus. Ces cartes provenaient du Centre de coordination des opérations in situ de l'UE, installé au stade de football d'Orašje. Elles ont été utilisées pour déterminer la profondeur de la boue et l'état du terrain en dessous. Il a été conclu que de simples trous plus profonds pouvaient être percés en toute sécurité afin de laisser l'eau s'évacuer par le sol, plutôt que de recourir à un pompage, plus coûteux en temps. La solution du creusement a également supprimé la nécessité de déplacer l'eau après le pompage. Sans cette carte, l'équipe n'aurait pas pu évaluer la situation correctement et elle n'aurait probablement pas pris le risque de creuser au lieu de pomper.

59

Dès les premiers stades des crises analysées, la Commission a associé le SEAE (services centraux et délégations de l'UE) en l'invitant aux réunions de coordination et en échangeant régulièrement des informations avec lui. En réalité, l'ERCC était à chaque fois en contact avec le SEAE avant même l'activation officielle du mécanisme de protection civile de l'Union. L'activation du mécanisme dans le but d'obtenir un soutien en matière de protection civile venant renforcer l'assistance consulaire n'a été demandée par les États membres pour aucune des catastrophes examinées. Dans le cas du Népal, le SEAE a activé son site internet consulaire en ligne (CoOL) pour échanger des informations avec les États membres et l'ERCC; la DG ECHO a essentiellement fourni des informations de vol au SEAE à partir des synthèses disponibles dans CECIS⁴².

60

La coordination et la collaboration entre services de la Commission ont globalement bien fonctionné. La DG DEVCO a fait preuve de souplesse en fournissant rapidement une aide humanitaire supplémentaire à la DG ECHO lors de l'épidémie d'Ebola, grâce à la réaffectation de fonds issus de l'enveloppe B du Fonds européen de développement, ainsi qu'en déployant rapidement ses laboratoires mobiles CBRN. Par ailleurs, lors de l'épidémie d'Ebola, la DG ECHO a travaillé en étroite coordination avec la DG DEVCO aux fins de la conférence de haut niveau organisée en mars 2015.

En jouant un rôle de forum d'échange d'informations, la task-force Ebola a permis d'apporter une valeur ajoutée à l'intervention de l'UE, mais elle aurait dû être créée plus tôt

61

L'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest a été atypique pour ce qui est du mécanisme de protection civile de l'Union. La Commission et les agences de l'UE ont réagi promptement aux premiers signalements de l'épidémie: l'ECDC a diffusé sa première évaluation rapide des risques à ce sujet en mars 2014, le laboratoire mobile européen a été déployé dans la région en avril, le comité de sécurité sanitaire (CSS) a discuté de l'épidémie à plusieurs reprises entre avril et août 2014 et des fonds ont été mobilisés rapidement pour certains partenaires clés de la DG ECHO. La première réaction était toutefois dépourvue d'approche stratégique et aucun responsable des opérations n'avait été désigné. Des réunions de coordination ont été organisées après que la crise s'est aggravée et que l'OMS a déclaré que l'épidémie constituait une urgence de santé publique de portée mondiale le 8 août 2014, mais, n'ayant pas toujours été axées sur les résultats, elles manquaient de points d'action et de points de suivi clairs.

42 En 2013, une mission exploratoire conjointe dépêchée par la DG ECHO et le SEAE au Népal a recommandé d'établir un plan de préparation conjoint de l'UE pour renforcer la coordination sur les questions consulaires (cette recommandation a été confirmée au terme d'une mission de suivi effectuée en 2014). Cette mission proactive et spécifique a beau être un exemple de bonne pratique, le plan de préparation n'a jamais vu le jour.

62

Une task-force Ebola a été mise en place en octobre, soit environ six semaines après que le Conseil européen a appelé, le 30 août 2014, à une coordination renforcée et à l'adoption d'un cadre d'intervention global. Ce cadre global a été élaboré tout au long du mois de septembre et a fait l'objet de nombreuses révisions au cours des semaines suivantes. Tout ceci a eu lieu plusieurs mois après que le premier foyer s'est déclaré. À la fin d'octobre, le commissaire pour l'aide humanitaire et la gestion des crises a été nommé coordonnateur de l'UE pour la lutte contre le virus Ebola par le Conseil européen, et chargé d'assurer la coordination politique.

63

Le coordonnateur a joué un rôle important pour attirer l'attention des États membres sur les actions clés et le soutien nécessaires à un renforcement de l'intervention (par exemple, l'organisation d'une visite conjointe en Afrique de l'Ouest en octobre 2014, de réunions de haut niveau ou encore de la conférence des donateurs tenue à Bruxelles en mars 2015). Comme le montre l'**annexe V**, ces évolutions, bien que nécessaires, sont intervenues alors que le nombre de cas avait déjà culminé.

64

La mise en place de la task-force Ebola, installée dans les locaux de l'ERCC, a été accueillie favorablement par toutes les parties prenantes comme une étape importante en vue de renforcer la coordination et l'élaboration de la réponse de l'UE. Son mandat était, par nature, opérationnel et consistait notamment à veiller à la complémentarité et à recenser les synergies. Son approche était inclusive: en plus d'autres services de la Commission, le SEAE, les agences de l'UE, le secrétariat du Conseil et les États membres (y compris certains coordonnateurs Ebola nationaux), ainsi que des représentants de l'OMS, de l'OCHA, du PAM, de l'Unicef, du partenariat humanitaire international⁴³ et de plusieurs ONG luttant en première ligne contre l'épidémie, assistaient à ses réunions. Selon de nombreuses parties prenantes, les mises à jour en temps réel sur la situation transmises par les délégations de l'UE et les représentants du réseau opérationnel de la DG ECHO se sont révélées particulièrement utiles. Nous avons constaté que la task-force Ebola servait avant tout de plateforme d'échange favorisant la coordination, plutôt que d'organe décisionnel.

65

Malgré certaines faiblesses dans la gestion de l'information (surcharge d'information; listes de diffusion pas toujours à jour), la task-force Ebola a pu contribuer à assurer une plus grande coordination et à conférer davantage de cohérence à la réaction de l'UE. Cette constatation est illustrée par trois exemples:

- a) les travaux de la task-force Ebola ont fait apparaître que deux missions distinctes sur le terrain étaient prévues par le SEAE et la Commission (DG ECHO, DEVCO et SANCO et FPI) pour la fin d'octobre 2014. Des mesures ont alors été prises pour atténuer le risque de chevauchement et de double emploi en établissant un rapport de mission conjoint;

43 Le partenariat humanitaire international est un réseau constitué de sept agences européennes de gestion des situations d'urgence. Les États membres de ce partenariat participent également au mécanisme de protection civile de l'Union, mais ils ont tout de même présenté leurs activités en tant que membres du partenariat à la task-force Ebola.

- b) la DG SANTE a pu faire parvenir au comité de sécurité sanitaire les informations partagées dans le cadre de la task-force et contribuer à la programmation et à la mise sur pied des ateliers coorganisés avec la DG ECHO (par exemple, sur les questions liées à la sécurité et au contrôle et sur le Corps médical européen);
- c) le personnel de l'ECDC et les épidémiologistes de ses programmes de bourses ont été déployés par l'intermédiaire du réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie de l'OMS pour appuyer les enquêtes épidémiologiques au niveau des districts, y compris la détection des cas et la recherche des contacts. S'il a été considéré que la coopération entre les épidémiologistes et l'OMS a globalement bien fonctionné, l'ECDC a rapporté à la task-force Ebola que les experts déployés avaient rencontré des problèmes logistiques considérables. La DG ECHO a ensuite lancé une mission pour déterminer comment le soutien aux équipes pourrait être amélioré.

66

Au cours de l'épidémie d'Ebola, l'absence de garantie d'évacuation sanitaire en cas d'infection (potentielle) des membres internationaux du personnel médical et humanitaire a dissuadé certains d'entre eux de se rendre dans la région. La collaboration, tant au sein qu'en dehors de la task-force Ebola, entre la DG ECHO, la DG SANTE et l'OMS en vue d'établir un système d'évacuation sanitaire de l'UE constitue un exemple de coordination efficace, même si sa mise sur pied a pris beaucoup de temps compte tenu de l'urgence et de l'importance capitale d'un tel service (voir **encadré 4**).

Encadré 4

La mise sur pied du système Evasan de l'UE a été une opération complexe, qui a pris beaucoup de temps

La nécessité impérieuse de pouvoir procéder à des évacuations sanitaires de travailleurs humanitaires et de membres du personnel médical a été exprimée par MSF et les Nations unies respectivement en août et en septembre 2014⁴⁴. La DG ECHO a étroitement collaboré avec la DG SANTE et l'OMS afin d'élaborer les instructions permanentes applicables à un système d'évacuation sanitaire de l'UE, lesquelles ont été approuvées par le comité de sécurité sanitaire le 14 octobre. Parallèlement, la Commission a recherché des moyens de transport (avions) aussi bien dans le domaine civil/commercial⁴⁵ que dans le domaine militaire⁴⁶. Celle-ci n'étant pas parvenue à obtenir des États participants qu'ils s'engagent à mettre à disposition des moyens civils pour les opérations d'évacuation sanitaire, le 5 septembre 2014, la DG ECHO a officiellement demandé au SEAE d'activer sa cellule de planification des mouvements de l'UE (EUMPC), dans le but de trouver une solution impliquant le recours à des moyens militaires. Or, malgré l'étroite collaboration entre la DG ECHO et l'EUMPC, les États membres étaient très peu enclins à engager des moyens militaires. Le manque d'expérience préalable dans ce domaine, l'absence de solutions techniques prêtes à l'emploi et le temps nécessaire à l'adaptation et à l'enregistrement des moyens concernés ont constitué autant d'autres obstacles à une mise en œuvre rapide. Finalement, la mise à la disposition de la réserve volontaire de deux avions par le Luxembourg a permis d'achever la mise en place du système d'évacuation sanitaire de l'UE, qui est devenu opérationnel à partir de la mi-février 2015.

⁴⁴ La nécessité impérieuse de pouvoir procéder à des évacuations sanitaires a été exprimée de manière explicite par MSF le 11 août 2014; l'OCHA a envoyé une demande de capacités d'évacuation médicale à l'ERCC et à l'OTAN le 1^{er} septembre 2014.

⁴⁵ Les États membres étaient en mesure d'effectuer des évacuations sanitaires sur une base bilatérale et la Commission disposait d'une solution commerciale, mais cela n'a pas été jugé suffisant.

⁴⁶ Les solutions militaires peuvent être utilisées sur demande officielle de la DG ECHO lorsqu'aucune solution civile ne permet de répondre aux besoins dans une situation de crise donnée (en principe, les solutions militaires ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort).

La Commission ne tire pas pleinement parti des informations dont elle dispose pour rendre compte de sa performance globale et de celle du mécanisme de protection civile de l'Union

67

Dans les plans de gestion annuels et les rapports annuels d'activité de la DG ECHO, la Commission a défini un indicateur relatif à la phase de réaction aux catastrophes⁴⁷, et plus précisément à la rapidité de la réaction. Cependant, comme cet indicateur porte sur des éléments qui échappent au contrôle de la Commission⁴⁸, il peut difficilement lui permettre de rendre compte de sa propre performance.

68

Le principal outil de communication du mécanisme de protection civile de l'Union, CECIS, ne permettant pas l'identification et la saisie automatiques des données sur la performance, les recherches y afférentes doivent s'effectuer manuellement et s'avèrent un exercice coûteux en temps. Dans la mesure où les séries de données pouvant être exploitées automatiquement par le système sont limitées, CECIS ne permet pas d'établir de rapports ou d'informations de gestion détaillés sur l'efficacité opérationnelle aux différentes étapes d'une réaction d'urgence (que celles-ci soient ou non placées sous le contrôle direct de la Commission). Un certain nombre d'États participants ont déclaré souhaiter que CECIS permette de générer davantage d'informations agrégées relatives à la performance.

69

L'absence de statistiques quantitatives en matière de performance, concernant, par exemple, la rapidité ou les demandes en attente d'offres, prive la Commission et les États participants d'informations indispensables pour mesurer la performance et la valeur ajoutée du mécanisme de protection civile de l'Union et contribuer ainsi à renforcer et à maintenir son degré d'acceptation par ses parties prenantes.

47 L'indicateur de résultat n° 1, concernant le délai moyen des interventions au titre du mécanisme de protection civile de l'Union (de l'acceptation de l'offre au déploiement).

48 Comme les ressources mises à disposition par les États participants, ou les désignations d'experts de ces derniers.

Conclusions et recommandations

70

Nous estimons, en conclusion, que la Commission s'est montrée globalement efficace pour ce qui est de faciliter la coordination de la réaction aux catastrophes survenues en dehors de l'UE depuis le début de 2014. Notre évaluation globale a été confirmée par tous les États participants qui ont répondu à notre questionnaire. Ils ont exprimé leur satisfaction quant au rôle joué par la Commission dans la facilitation de la coordination.

71

Pour chacune des trois catastrophes que nous avons examinées, le mécanisme de protection civile de l'Union a été activé rapidement (voir points 17 à 19) et les équipes de protection civile de l'UE ont facilité la coordination sur le terrain avec les équipes des États participants (voir points 26 et 27). La facilitation de la coordination par la Commission est renforcée par la large diffusion des supports d'information, qui ont été considérés comme utiles (voir points 55 à 57).

72

La Commission a adopté une approche inclusive en matière de coordination entre ses propres services, ainsi qu'avec d'autres organes de l'UE ou extérieurs à l'UE (voir points 34 à 37 et 58 à 56). Même si le niveau d'intégration des activités de coordination de l'UE dans le système des Nations unies a été variable d'une catastrophe à l'autre, nous estimons, en conclusion, que la Commission a respecté le rôle de chef de file des Nations unies (voir points 41 à 46). La Commission a également joué son rôle de coordination lors de la phase finale des interventions, en prenant des mesures pour assurer une transition sans heurts vers la phase de rétablissement (voir points 47 et 48).

73

Le règlement établissant le mécanisme de protection civile de l'Union a introduit une importante innovation, à savoir la création de la capacité européenne de réaction d'urgence (ou «réserve volontaire»), qui prévoit l'affectation au préalable de moyens d'intervention. La mise sur pied de la réserve volontaire a été lente, ce qui signifie que la Commission n'était pas en mesure de recommander le déploiement de moyens spécifiques dans le cadre de sa réaction aux catastrophes que nous avons examinées. Néanmoins, elle a joué un rôle important dans l'extension du champ d'application de la réserve lorsque cela s'est avéré nécessaire (voir points 28 à 32).

Conclusions et recommandations

74

Nonobstant notre conclusion générale, nous avons relevé un certain nombre de domaines susceptibles d'être améliorés. La Commission pourrait gagner du temps durant la phase de préalerte, ainsi qu'au cours de la sélection et du déploiement des équipes de protection civile de l'UE (voir points 20 à 25). Un certain nombre de fonctionnalités de CECIS, la plateforme de communication et d'information de la Commission, pourraient encore être améliorées (voir points 49 à 54). Il est possible de renforcer davantage la coordination sur le terrain, ainsi que les synergies entre les opérations de protection civile et les opérations d'aide humanitaire (voir points 38 à 40). Les dispositions administratives et financières en place au sein de la Commission et de l'ECDC n'étaient pas bien adaptées au déploiement à grande échelle d'épidémiologistes via le mécanisme de protection civile de l'Union au cours de l'épidémie d'Ebola (voir point 33). Enfin, la Commission pourrait améliorer les rapports sur la performance du mécanisme de protection civile de l'Union (voir points 67 à 69). Nous formulons ci-après cinq recommandations relatives à ces questions.

Recommandation n° 1 – Gagner du temps lors des premières étapes, délicates, d'une réaction

La Commission devrait:

- a) déclencher plus rapidement la phase de préalerte dans CECIS pour les catastrophes à évolution lente, à savoir dès que les premiers indicateurs d'impact et/ou de besoins se font jour, afin de permettre aux États participants de mobiliser des moyens en amont de l'activation du mécanisme de protection civile de l'Union;
- b) à la suite des demandes d'aide, envoyer immédiatement des demandes de désignation d'experts, dès lors qu'elle peut raisonnablement s'attendre à une intervention importante des États participants;
- c) définir les moyens d'accélérer la sélection et le déploiement des équipes de protection civile de l'UE et demander aux États participants d'organiser, avec la Commission, des évaluations par les pairs de la performance des experts, ainsi que des séances de réflexion entre l'équipe et les services centraux de la Commission au terme des missions;
- d) prévoir l'enregistrement par écrit de tout contact avec les États participants qui entretiennent des liens étroits avec le pays touché et qui pourraient donc être bien placés pour l'aider.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin du premier semestre de 2017.

Recommandation n° 2 – Améliorer les fonctionnalités de CECIS

Afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble de l'aide fournie et demandée, d'améliorer le suivi des priorités et d'accroître la convivialité de cette plateforme, la Commission devrait revoir la conception d'un certain nombre de fonctionnalités essentielles de CECIS, et notamment:

- a) automatiser les analyses des écarts entre les demandes introduites et les demandes satisfaites, en prévoyant une option de tri;
- b) fournir en temps réel aux équipes de protection civile sur le terrain une version simplifiée de la synthèse des demandes et des offres;
- c) automatiser le processus concernant les demandes d'aide au transport, afin de l'accélérer de bout en bout et de pouvoir établir des statistiques et des synthèses en temps réel;
- d) adopter de nouvelles mesures pour filtrer les messages opérationnels et administratifs efficacement et définir des mesures en vue de renforcer l'utilisation de cette fonctionnalité.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation:

- **accord sur les exigences et plan d'actions avec les parties prenantes: fin du premier semestre de 2017;**
- **appel d'offres, mise en œuvre et tests: fin de 2018.**

Recommandation n° 3 – Renforcer la coordination et les synergies potentielles sur le terrain

La Commission devrait:

- a) améliorer les rapports établis sur le terrain par les équipes de protection civile de l'UE en exigeant des descriptifs plus clairs des évaluations des besoins effectuées et un suivi concret des besoins recensés;
- b) définir comment le réseau opérationnel de la DG ECHO pourrait être mieux exploité pour soutenir les équipes de protection civile de l'UE dans leurs travaux, en général, et dans leurs évaluations de la situation et des besoins, en particulier;
- c) trouver davantage de moyens de renforcer la connaissance réciproque des pourvoyeurs de protection civile et d'aide humanitaire, y compris ceux relevant du système en grappes des Nations unies;
- d) désigner des «points de contact pour la protection civile» au sein des bureaux nationaux et régionaux du réseau opérationnel de la DG ECHO; il conviendrait aussi de désigner, en collaboration avec le SEAE, des «personnes de contact pour la protection civile» parmi les agents des délégations de l'UE dans les pays à risque. Ces points et personnes de contact seraient régulièrement informés de l'évolution du mécanisme de protection civile de l'Union et des procédures prévues pour son activation.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: fin de 2017.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 4 – Examiner les modifications pouvant être apportées aux dispositions relatives au déploiement des épidémiologistes

Si l'UE décide de déployer des épidémiologistes par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union en réaction à d'éventuelles futures situations d'urgence de grande ampleur ayant des conséquences pour la santé en dehors de l'Union, la Commission et l'ECDC devraient examiner conjointement, en tenant dûment compte du rôle de chef de file de l'OMS dans ce domaine, les modifications pouvant être apportées aux dispositions administratives et financières existantes pour favoriser un déploiement rapide et souple.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: début de 2018.

Recommandation n° 5 – Renforcer l'obligation de rendre compte en améliorant l'établissement des rapports

Pour disposer elle-même d'informations susceptibles de permettre de renforcer encore la performance, la valeur ajoutée et l'acceptation du mécanisme de protection civile de l'Union et pour pouvoir les fournir aux États participants, la Commission devrait:

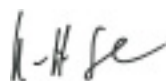
- a) définir des indicateurs de performance clés concernant les aspects des interventions qui relèvent de son contrôle et pour lesquels elle est tenue de rendre des comptes;
- b) mettre en place des systèmes d'établissement automatique de statistiques et de rapports sur la base des données figurant dans CECIS, afin de pouvoir comparer les réactions à différentes activations et de déterminer quels aspects du mécanisme de protection civile de l'Union sont susceptibles d'être améliorés.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation:

- **définition des indicateurs de performance clés: fin du premier semestre de 2017;**
- **établissement automatique de statistiques et de rapports: fin de 2018 (voir recommandation n° 2).**

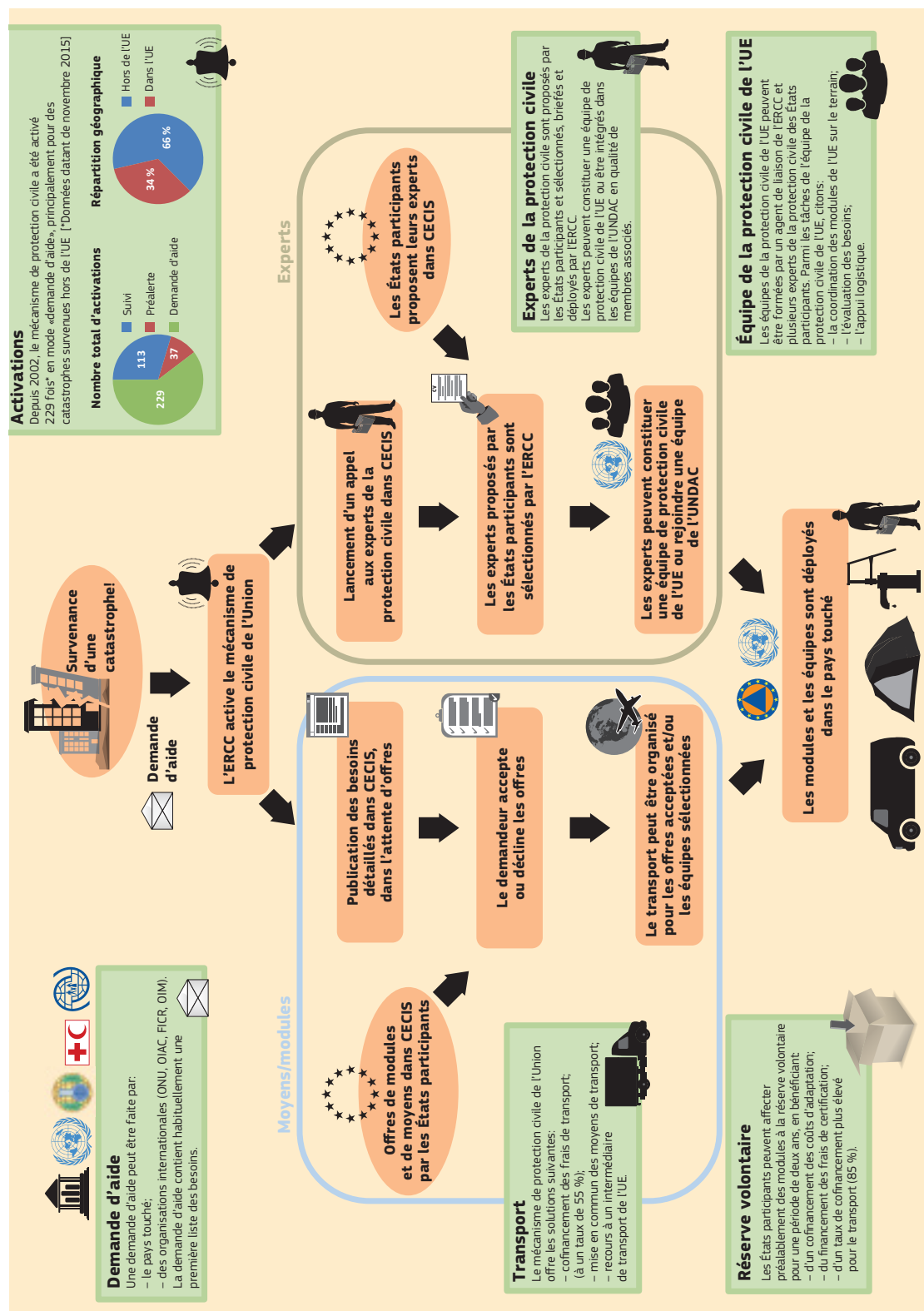
Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 novembre 2016.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner LEHNE
Président

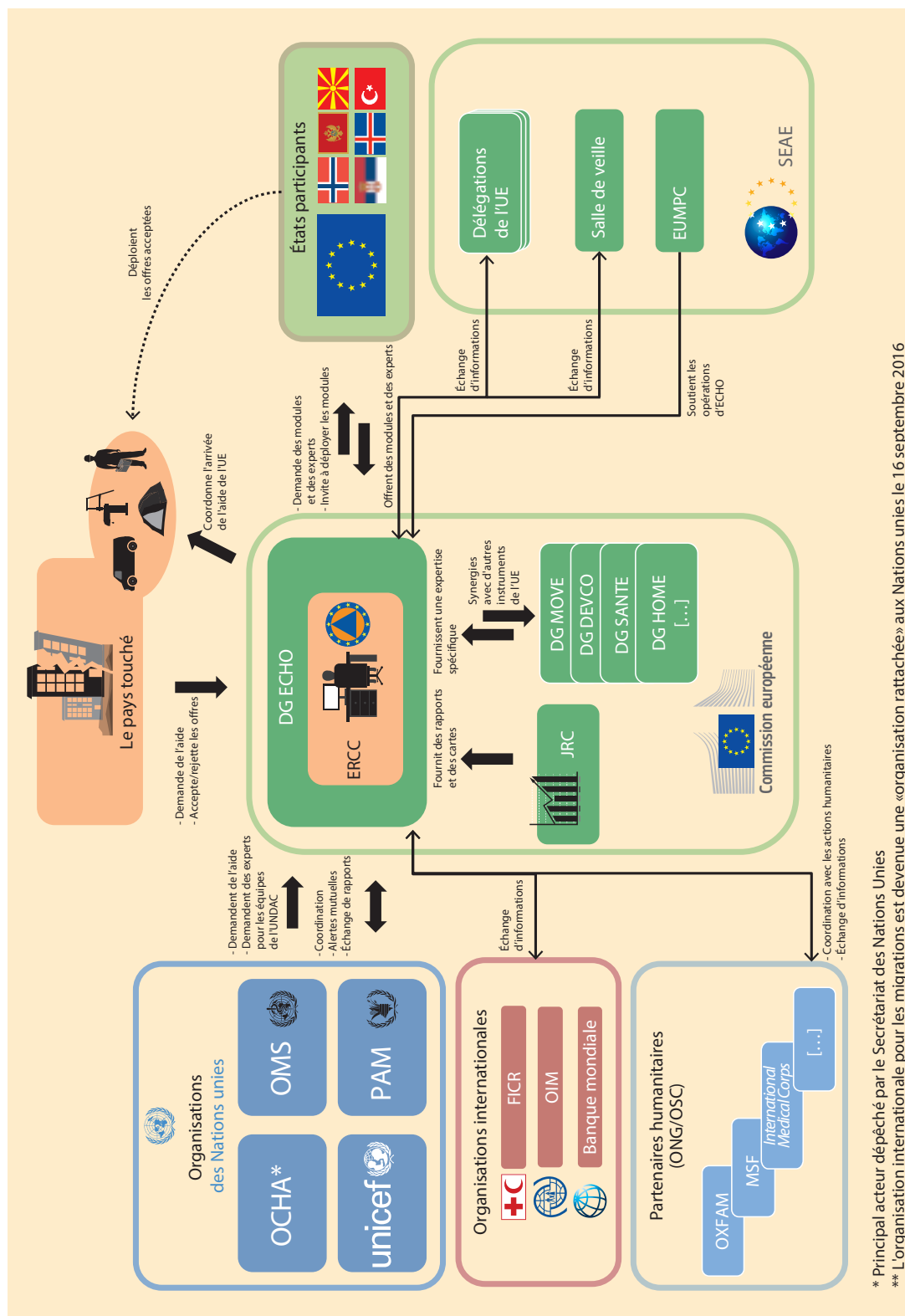
Activation du mécanisme de protection civile de l'Union pour des catastrophes survenues à l'extérieur de l'Union



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II

Mécanisme de protection civile de l'Union – Relations entre les intervenants au 31 août 2016

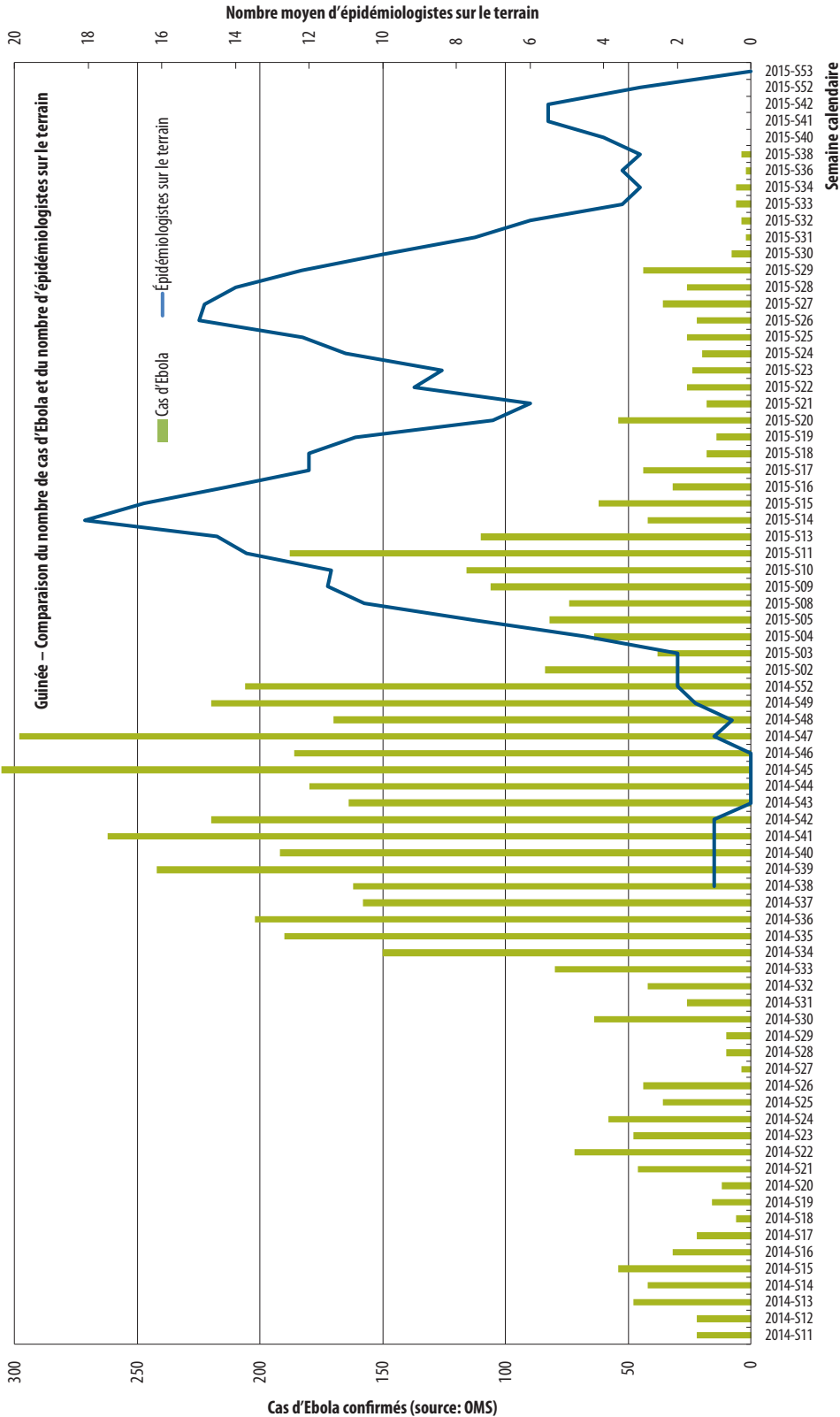


Aperçu général des trois catastrophes examinées

	Ebola en Afrique de l'Ouest	Tremblement de terre au Népal	Inondations en Bosnie-Herzégovine
Type de crise	Épidémie	Tremblement de terre	Inondations/glislements de terrain
Début	Mars 2014	25 avril 2015	13-15 mai 2014
Durée du soutien sur place	22 mois	Environ 3 semaines	Environ 2,5 semaines
Population touchée	> 28 000 cas d'infection > 11 200 morts	800 000 personnes touchées 8 700 morts 2 200 blessés	3 000 000 de personnes touchées 76 morts
Incidence de la crise	Conséquences désastreuses pour la sécurité, la santé et l'économie dans toute la région	Plusieurs villages détruits > 510 000 maisons détruites > 286 767 maisons endommagées	Des centaines de milliers de personnes perdent leurs moyens de subsistance et des infrastructures importantes sont endommagées
Activation du mécanisme de protection civile de l'Union demandée par:	L'OMS, via l'OCHA	Les autorités népalaises	Le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine
Date d'activation du mécanisme	14 août 2014	26 avril 2015	17 mai 2014
États participant au mécanisme de protection civile de l'Union ayant pris part à la réaction	14	17	19
Rôle des Nations unies	L'OMS a piloté la réaction, avec l'appui de la Minuauce, de l'UE, des USA, du Royaume-Uni et de la France Présence d'une équipe de l'UNDAC	Présence de l'UNDAC et activation du système en grappes des Nations unies	Absence d'équipes de l'UNDAC et d'acti- vation officielle du système en grappes même si des structures similaires étaient effectivement en place
Principaux intervenants internationaux	OMS; Minuauce; task-force Ebola de l'UE (essentiellement ECHO, DEVCO, SANCO, MOVE, l'ECDC et le SEAE); États- Unis; Royaume-Uni; France; MSF; autres ONG et donateurs bilatéraux	Nations unies (OCHA, UNDAC, Unicef et PAM); <i>Relief International</i> ; donateurs bilatéraux; ONG	Nations unies; Banque mondiale; donateurs bilatéraux; Croix Rouge; EUFOR; ONG
Équipe de la protection civile de l'UE déployée	4 experts de la protection civile de l'UE (en qualité de membre de l'équipe UNDAC) 1 coordonnateur logistique régional d'ECHO	3 agents de liaison de l'ERCC 10 experts de la protection civile de l'UE	2 agents de liaison de l'ERCC 10 experts de la protection civile de l'UE 1 assistant technique d'ECHO
Aide offerte via le mécanisme de protection civile de l'Union	- Aide alimentaire, troussees médi- cales, etc. - Couvertures et chlore - Laboratoires mobiles, centres de traitement - Ambulances et hôpitaux de campagne - Appui logistique, transport aérien, navires de marine - Evasan	- Équipes de recherche et de sauve- tage; camps de base - Modules de purification de l'eau - Équipes médicales - Tentes, couvertures, sacs de couchage, abris	- Pompes à eau - Unités de purification de l'eau - Sacs de sable - Aide alimentaire - Hélicoptères, canots de secours - Tentes, couvertures, chauffages, serviettes

Annexe IV

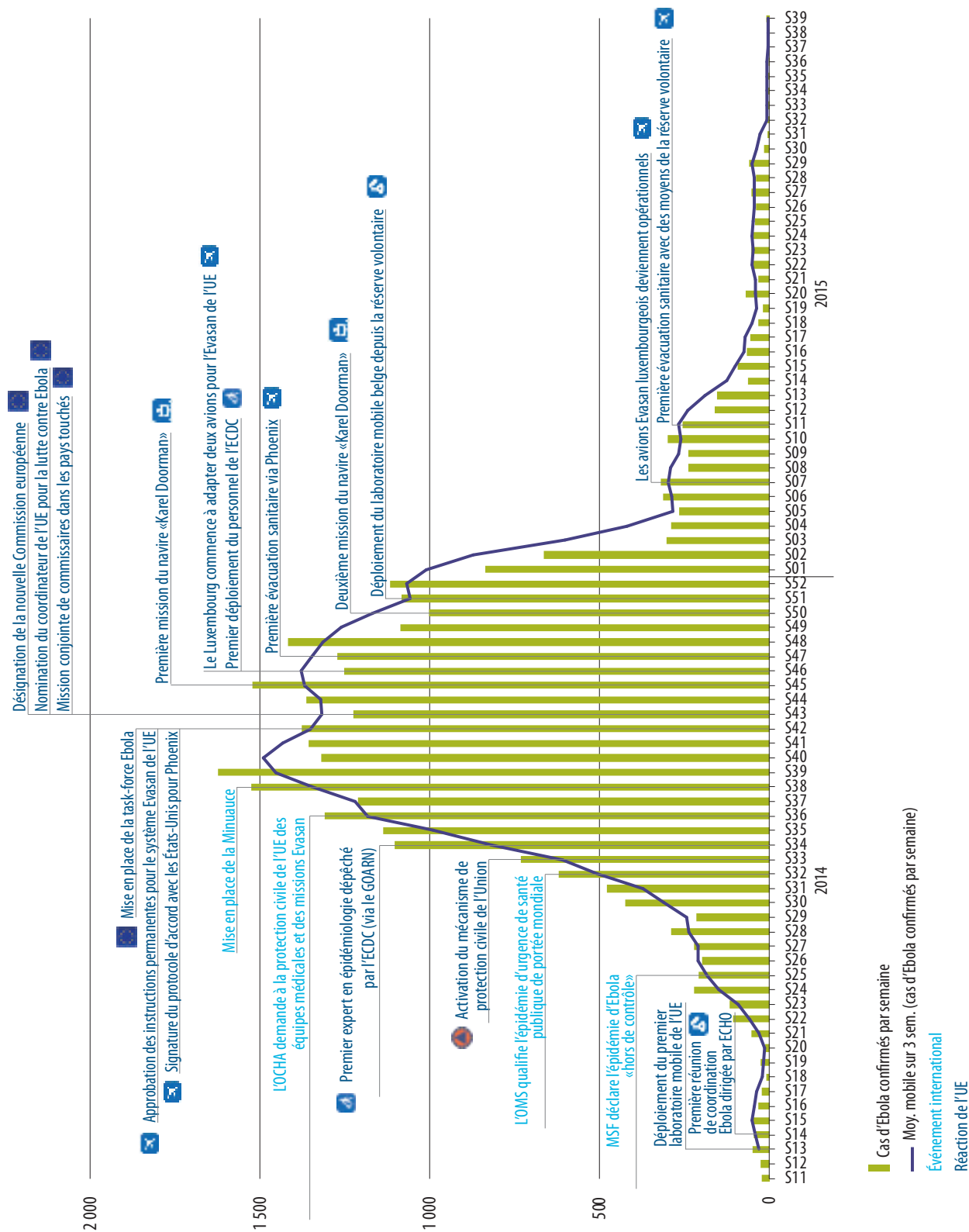
Déploiement d'épidémiologistes de l'UE en Guinée



Sources: OMS, ECDC et Cour des comptes européenne.

Annexe V

Chronologie des événements liés à l'épidémie du virus Ebola en 2014 et 2015



Sources: OMS, Commission européenne et Cour des comptes européenne.

Synthèse

VI

La Commission salue l'approche constructive adoptée par la Cour, qui souligne les domaines susceptibles d'être améliorés. Ce rapport contient des recommandations pragmatiques qui amélioreront, une fois mises en œuvre, la contribution du mécanisme de protection civile de l'Union à la capacité des États participants et aux opérations de sauvetage et de secours destinées aux personnes dans le besoin.

VII

La Commission accepte l'ensemble des recommandations.

Introduction

Encadré 1 – Explications relatives à la réserve volontaire

Au 1^{er} octobre 2016, seize États membres avaient enregistré (ou entamé une procédure pour ce faire) un total de 78 capacités de réaction dans la réserve volontaire.

Des capacités ont été mises à disposition par la Belgique, la République tchèque, la France, la Finlande, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Espagne et la Suède. Jusqu'à présent, les capacités de la réserve volontaire ont été déployées à huit occasions, notamment lors des réponses à la crise Ebola et à l'épidémie de fièvre jaune de 2016, aux feux de forêt dans les États membres de l'UE, au tremblement de terre survenu en Équateur en 2016 et à l'ouragan Matthew qui a frappé Haïti la même année.

Ces opérations ont nécessité la mobilisation de modules de purification de l'eau, de canadiens, de laboratoires mobiles et de santé publique ainsi que le déploiement d'équipes de soutien et d'assistance technique. Elles démontrent la valeur ajoutée de la réserve et indiquent également que ses ressources seront utilisées de plus en plus fréquemment.

Observations

18

En 2016, la Commission a commencé à utiliser le «mode de préalerte» aussitôt que de tels signes annonçant l'imminence d'une catastrophe sont détectés/anticipés et, plus particulièrement, à envisager l'ouverture d'une préalerte lorsque le système mondial d'alerte et de coordination en cas de catastrophe (GDACS) affiche une alerte rouge (qui confirme également une incidence humanitaire potentielle). Depuis lors, le mode de préalerte a été utilisé à plus de douze occasions. En ce qui concerne le tremblement de terre survenu en Équateur en avril 2016 (catastrophe soudaine), le mode de préalerte a par exemple été déclenché presque deux heures avant que la demande d'experts ait été introduite par les Nations unies, et seize heures avant la demande de l'Équateur. De même, lorsque l'ouragan Matthew a frappé Haïti en octobre 2016 (catastrophe à évolution lente), le mode de préalerte a été activé un jour et demi avant que la demande du pays touché ait été introduite.

21

Cette approche a été adoptée lors du tremblement de terre en Équateur (avril 2016), lorsque les États participants ont été informés du déploiement des équipes de protection civile de l'UE deux heures avant que l'intervention d'une équipe de recherche et de sauvetage ait été proposée et acceptée.

Réponse commune aux points 23 et 24

Le Comité de la protection civile (CPC) a mis en place un groupe chargé de la politique de formation afin d'examiner le profil des experts faisant partie des équipes de protection civile de l'UE et leurs fonctions au sein de ces équipes. Néanmoins, il a été convenu avec le CPC que la Commission, au cours du premier semestre de 2017, ferait une autre proposition concernant un possible enregistrement dans la réserve volontaire de catégories d'experts en lieu et place de la désignation d'experts individuels.

25

Dans le cadre du nouveau cycle de formation qui a commencé en mai 2016, la Commission a commencé à appliquer durant les formations le principe selon lequel les candidats aux équipes de protection civile de l'UE sont évalués par les formateurs et reçoivent un retour d'information individuel à la fin de la formation. En outre, le coordonnateur de formation national peut demander à recevoir les formulaires d'évaluation d'un expert déterminé de la même nationalité.

29

Après l'augmentation significative, en 2016, des ressources planifiées au préalable, on s'attend à ce que la réserve volontaire soit beaucoup plus utilisée à l'avenir. Il existe toutefois des disparités, c'est pourquoi la Commission adoptera dans les prochains mois un rapport sur les déficits de capacité de la réserve volontaire.

38

Fortes des enseignements qu'elle a tirés au sujet du Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC), la Commission a encouragé la mise en place de niveaux progressifs de coordination et de coopération étroites entre la protection civile de l'Union européenne et les instruments d'aide humanitaire. Les acteurs de la Commission investis dans la protection civile et dans l'aide humanitaire, y compris ceux présents sur le terrain, ont entre autres examinés divers mécanismes formels lors de séminaires organisés dans les régions et au siège.

40

La coopération et la coordination accrues entre les équipes de la protection civile de l'UE et le réseau opérationnel de l'aide humanitaire a par exemple permis, lors de la récente activation du mécanisme de protection civile de l'Union lors du passage de l'ouragan Matthew (Haïti, octobre 2006), de repérer la plupart des lacunes en matière de besoins via le réseau d'aide humanitaire propre à la Commission. Néanmoins, la Commission reconnaît que la communication avec les collègues des bureaux locaux de la DG ECHO et des délégations de l'UE doit être systématique.

50

La Commission ayant déjà fait savoir que la fonction «vue d'ensemble» devait être repensée en collaboration étroite avec les utilisateurs, le 12^e CPC (juin 2016) a décidé de convoquer une réunion du groupe de pilotage CECIS afin de répondre à ce type de demandes et de les régler.

51

La connexion en temps réel entre EDRIS et CECIS est désormais mise en œuvre dans CECIS. L'ensemble des mesures prises dans le contexte d'une crise peuvent désormais, sur la base d'un identifiant commun, être affichées ensemble, sur un même écran, qu'elles s'inscrivent dans le domaine de la protection civile ou dans celui de l'aide humanitaire. Cette fonction d'EDRIS a été mise à disposition en 2016.

Réponses de la Commission

52

Alors que la sécurité de CECIS constitue une préoccupation majeure et permanente pour les États participants, le projet de programme de travail annuel 2017 dans le domaine de la protection civile indique que la possibilité de développer des services d'interface web ou des pages web afin d'exporter les informations de CECIS vers d'autres outils d'information de l'ERCC, tels que le portail de l'ERCC, sera examinée.

53

La Commission ayant déjà fait savoir que le journal de CECIS devait être repensé en collaboration étroite avec les utilisateurs, le 12^e CPC (juin 2016) a décidé de convoquer une réunion du groupe de pilotage de CECIS afin de répondre aux demandes de la sorte et de les régler.

54

Le projet de programme de travail annuel 2017 dans le domaine de la protection civile prévoit d'ajouter des fonctionnalités dans CECIS pour permettre un processus plus rapide pour le transport et réduire le flux administratif concernant les demandes d'assistance.

66

Des efforts significatifs ont dû être accomplis afin de mettre en place un système d'évacuation fonctionnel et sécurisé, combinant les besoins médicaux et logistiques du patient, la sécurité de l'avion et des pilotes, et la capacité de l'établissement médical d'accueil.

Réponse commune aux points 67 et 69

La Commission prend acte des observations et fera pleinement usage des recommandations afin de résoudre le problème. De plus, des changements sont déjà prévus pour les années à venir afin de faciliter l'utilisation de CECIS et d'améliorer ses performances.

Conclusions et recommandations

73

L'enregistrement de ressources dans la réserve volontaire a significativement augmenté au cours du second semestre 2016. Au 1^{er} octobre 2016, 78 capacités étaient enregistrées ou en cours d'enregistrement.

74

La Commission salue l'approche constructive adoptée par la Cour, qui a souligné les domaines susceptibles d'être améliorés. Ce rapport contient des recommandations pragmatiques qui amélioreront, une fois mises en œuvre, la contribution du mécanisme de protection civile de l'Union à la capacité des États participants et aux opérations de sauvetage et de secours destinées aux personnes dans le besoin. De plus, la Commission fera usage des innovations introduites par le règlement établissant le mécanisme de protection civile de l'Union dans le but d'étendre, en cas de besoin, l'utilisation des ressources.

Recommandation n° 1

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 2

La Commission accepte la recommandation. Des modifications majeures sont prévues dans les années à venir pour faciliter l'utilisation de CECIS dans différents domaines. Ces points seront discutés au sein d'un groupe de pilotage/d'utilisateurs afin de déterminer leurs priorités.

Recommandation n° 3

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 4

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 5

La Commission accepte la recommandation.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	24.11.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	28.9.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	8.11.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	7.12.2016

Une catastrophe peut survenir partout et à tout moment. Lorsqu'une catastrophe, qu'elle soit naturelle ou d'origine humaine, se produit, il convient d'agir rapidement. Une bonne gestion des catastrophes permet de sauver des vies, et une coordination efficace entre les différents intervenants est cruciale pour apporter une réponse satisfaisante. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne a été créé pour promouvoir une coopération opérationnelle rapide et efficace entre les services de protection civile nationaux, et la Commission européenne a un rôle important à jouer pour ce qui est de faciliter la coordination. Nous avons examiné avec quelle efficacité celle-ci a assuré cette coordination dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union lors de trois catastrophes ayant récemment frappé la communauté internationale: les inondations en Bosnie-Herzégovine (2014), l'épidémie du virus Ebola en Afrique de l'Ouest (2014-2016) et le tremblement de terre au Népal (2015). Nous estimons, en conclusion, que la Commission a joué son rôle de coordination de manière globalement efficace depuis 2014. Nous formulons un certain nombre de recommandations afin de contribuer à améliorer encore le fonctionnement du mécanisme de protection civile de l'Union durant la phase de réponse.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications