

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Consolider le mécanisme de protection civile de l'Union afin d'améliorer la capacité de l'UE à réagir face aux événements extrêmes, y compris en dehors de son territoire»

(avis exploratoire à la demande de la présidence française)

(2022/C 290/05)

Rapporteur: **Christophe QUAREZ**

Corapporteuse: **Violeta JELIĆ**

Consultation	Présidence française du Conseil de l'Union européenne, 21.9.2021
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section «Relations extérieures»
Adoption en section	9.3.2022
Adoption en session plénière	24.3.2022
Session plénière n°	568
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	211/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. S'agissant de prévention, de préparation, d'alerte, de planification et de capacités opérationnelles, le mécanisme de protection civile de l'Union (ci-après le «MPCU» ou le «mécanisme») n'est plus suffisamment efficace de même que sa portée n'est plus assez large pour faire face aux catastrophes liées au changement climatique et aux risques multiples survenant sur le territoire de l'Union et ailleurs.

1.2. Au-delà de son utilisation bien établie dans le domaine des catastrophes naturelles, le MPCU sera à l'avenir sollicité pour faire face à d'autres risques tels que les pandémies, l'aide aux populations en zone de guerre, les grands risques industriels, la pollution maritime à grande échelle, les conséquences des cyberattaques sur les réseaux d'électricité ou d'eau potable ainsi que sur toutes les infrastructures essentielles, ou encore pour la gestion des crises humanitaires liées à l'immigration.

1.3. Le lien entre la protection civile (opérations à court terme) et l'aide humanitaire (gestion à long terme) doit faire l'objet d'un traitement et d'une coordination plus efficaces.

1.4. Le CESE estime qu'il est nécessaire de mieux cerner et de développer davantage l'action de l'UE après les catastrophes se produisant en dehors de son territoire.

1.5. Le CESE souligne qu'il est de la plus haute importance de renforcer la coopération opérationnelle par l'harmonisation des formations, la compatibilité du matériel et des équipements, ainsi que par la clarté et l'efficacité des chaînes de commandement.

1.6. Le CESE est d'avis qu'il convient d'examiner la nécessité de créer une agence européenne pour la protection civile et l'aide humanitaire, qui agirait comme un mécanisme pratique de mise en œuvre d'actions renforcées en matière de politique étrangère.

1.7. Le CESE attire l'attention sur les progrès qui doivent être réalisés en ce qui concerne le processus décisionnel d'intervention en dehors du territoire de l'UE.

1.8. Le CESE considère que la dimension diplomatique de la protection civile européenne n'est pas suffisamment développée. En ce qui concerne les relations extérieures et la réaction de l'UE aux événements extrêmes, le CESE souligne l'importance de prendre les mesures suivantes:

- concevoir les procédures de prévention, de préparation et de rétablissement en mettant davantage l'accent sur résilience; collaborer avec les Nations unies sur les stratégies de réduction des risques de catastrophe et la mise en œuvre de la priorité visant à «reconstruire en mieux», fixée dans le Cadre d'action de Sendai des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe, en vue de renforcer la résilience sur le territoire de l'Union et au-delà, dans le cadre d'une approche durable alignée sur les ODD,

- intensifier le partage des connaissances, l'expertise et l'échange des enseignements tirés et développer des formations et des exercices communs à l'échelle mondiale, tout en incluant la société civile au niveau local,
- mettre en évidence les liens entre la protection civile et l'aide humanitaire, en particulier en cas de catastrophe dans les régions isolées du monde,
- inclure la sensibilisation à la dimension culturelle comme élément essentiel de la formation dans le domaine de la protection civile afin de renforcer l'efficacité des opérations menées dans le cadre du MPCU (le déploiement de l'aide) dans les régions touchées, quelle que soit leur localisation géographique.

1.9. Le CESE s'interroge sur la définition de la portée géographique du MPCU et sur les critères de sélection des pays participants.

1.10. Afin de renforcer l'action du MPCU, il y a lieu d'encourager une communication appropriée à l'intention de l'opinion publique internationale.

1.11. Le CESE soutient l'idée de mettre en place des équipes transnationales d'intervention d'urgence pour une gestion conjointe des catastrophes, dotées de ressources propres, d'une formation commune et de ressources ainsi que d'équipements normalisés.

1.12. Le CESE est favorable à l'introduction d'une proposition de modification législative visant à autoriser, en cas de catastrophe humanitaire survenant sur le territoire de l'UE ou ailleurs, une réaction automatique et immédiate au titre du mécanisme, sans exiger une demande préalable du pays concerné, ce dernier conservant le droit de refuser l'assistance. Cette ressource, organisée sous la forme d'un groupe de travail, peut contribuer à renforcer les relations extérieures de l'UE au moyen de la protection civile.

1.13. Le CESE est favorable au renforcement du volontariat et du bénévolat en matière de protection civile et préconise l'élaboration de normes pour les programmes de volontariat au moyen de dispositions garantissant aux volontaires et aux bénévoles le respect des droits de l'homme et du travail, et la création d'un système commun de certification pour les équipes volontaires de protection civile.

1.14. Le CESE fait observer qu'il n'existe pas d'instrument financier souple de réaction rapide permettant de fournir, sur demande, un financement direct à des fins d'indemnisation des populations touchées.

1.15. Le CESE souhaite voir renforcées les actions d'information au public en ce qui concerne les activités du MPCU au moyen de modes de communication modernes (par exemple, les médias sociaux) et plaide en faveur d'un rôle actif des organisations de volontariat et de bénévolat organisés.

1.16. Le CESE indique qu'il est nécessaire de renforcer encore la coopération entre la réponse opérationnelle de l'Union et l'action des organisations humanitaires et de la société civile afin d'améliorer le déploiement de l'aide sur le terrain.

1.17. Le CESE considère qu'il y a lieu d'accorder davantage d'attention aux moyens d'assurer la continuité des PME à la suite d'une catastrophe.

1.18. Le CESE recommande d'associer davantage la communauté scientifique au processus d'alerte et de prévention du MPCU, en tirant parti du réseau européen de connaissance en protection civile et du renforcement du centre de connaissance en matière de gestion des risques de catastrophe.

2. Contexte de l'avis

2.1. Le mécanisme de protection civile de l'Union, qui se trouve au cœur de la coopération européenne en matière de gestion des risques de catastrophe, fournit un réseau d'assistance mutuelle et de solidarité sur le territoire de l'Union européenne et au-delà.

2.2. Le mécanisme rassemble 33 États, à savoir les 27 États membres de l'UE et 6 États participants: l'Islande, la Norvège, la Serbie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Turquie. Il est utilisé pour la prévention, la planification et les réponses opérationnelles, et permet de coordonner l'aide apportée en cas de catastrophe ou de situation de crise humanitaire. Tout pays du monde qui se retrouve confronté à une catastrophe majeure peut demander de l'aide par l'intermédiaire du centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) en tant que mécanisme de politique étrangère de l'Union.

2.3. Déjà consolidé en 2019 par la création d'une réserve de capacités supplémentaires et par le réseau européen de connaissance en protection civile, le cadre d'action du MPCU a été encore renforcé grâce à une nouvelle législation publiée le 20 mai 2021. Le MPCU révisé inclut désormais une approche intersectorielle et transfrontalière de la gestion des risques et catastrophes, à partir d'«objectifs de résilience aux catastrophes», ainsi qu'une planification au niveau de l'Union. À la suite d'une proposition du Parlement européen, il intègre par ailleurs les notions de changement climatique et de biodiversité.

2.4. Toutefois, les catastrophes naturelles majeures de ces dernières années (les incendies généralisés dans le sud de l'Europe en 2017 et 2021, les inondations en Europe centrale et septentrionale en 2014 et 2021, les tremblements de terre en Haïti en 2010 et 2021, etc.), ainsi que l'augmentation de leur fréquence et de leur intensité, mettent à mal les mécanismes de réaction existants, tels que le MPCU, qui est confronté dans le même temps à d'autres crises complexes (crises migratoires, sanitaires et humanitaires). Les récents événements survenus en Ukraine démontrent la nécessité de renforcer le mécanisme et d'améliorer la cohérence des liens entre la protection civile et l'aide humanitaire.

2.5. C'est pourquoi les autorités françaises ont demandé au CESE d'examiner la réponse de l'Europe au changement climatique à travers trois grands domaines d'étude: (i) l'alerte précoce et l'information du public; (ii) la prévision et la planification; et (iii) la capacité de réponse.

3. Observations générales

3.1. D'un point de vue opérationnel, le MPCU a été renforcé par plusieurs instruments complémentaires tels que la réserve de ressources rescEU, les services satellitaires dans le cadre du programme Copernicus (un système de cartographie des risques par satellite), la réserve européenne de protection civile et le réseau européen de connaissance en protection civile.

3.2. Créé en 2019, l'instrument rescEU a établi une nouvelle réserve de ressources supplémentaires (la «réserve rescEU»), notamment une flotte d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies, des équipements de sauvetage, des avions d'évacuation sanitaire, des équipes médicales d'urgence, ainsi qu'une réserve de matériel médical et d'hôpitaux de campagne permettant de réagir aux urgences sanitaires et aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. L'instrument rescEU complète le MPCU dans des missions telles que la lutte contre les incendies, l'assistance médicale et la recherche.

3.3. Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) est la clé de voûte du fonctionnement du MPCU. Il est chargé de centraliser et coordonner les différentes aides envoyées par les pays, ainsi que de déployer rapidement l'aide d'urgence dans les zones sinistrées.

3.4. Pour communiquer les moyens qu'ils sont en mesure de fournir au pays demandeur, les pays utilisent le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS). Cette plateforme permet de tenir des registres en ligne, dans lesquels l'ERCC peut détailler les besoins des pays demandeurs, et les pays apportant leur aide peuvent préciser les moyens qu'ils comptent mettre à disposition.

3.5. En outre, les participants peuvent alimenter la réserve européenne de protection civile (ECP) par des ressources nationales affectées aux interventions d'urgence. Cette réserve permet d'améliorer la planification et la coordination des réponses aux niveaux européen et national, ce qui assure une réaction plus rapide et plus fiable de l'UE en cas de catastrophe.

3.6. Pour appuyer les activités de prévention et de préparation, l'UE a également accru son soutien financier aux capacités enregistrées au titre de la réserve européenne de protection civile. Le soutien financier peut être utilisé pour renforcer les capacités d'adaptation et de réparation, ainsi que pour couvrir les coûts opérationnels (sur le territoire de l'UE) et les coûts de transport (en dehors de l'UE) lorsque l'aide est déployée dans le cadre du MPCU.

3.7. Le mécanisme a été déclenché à plusieurs reprises pendant la pandémie de COVID-19 au titre du cadre de gestion des crises de l'UE. L'expérience a montré que l'UE doit être mieux préparée à réagir aux urgences de grande ampleur et qu'il convient de renforcer le cadre juridique existant en matière de santé et de protection civile.

3.8. Sur le plan financier, outre les contributions des pays participants, le mécanisme se voit attribuer une enveloppe financière provenant du budget pluriannuel de l'UE pour la période 2021-2027. Plus précisément, le montant de l'enveloppe financière destinée à la mise en œuvre du mécanisme pour la période 2021-2027 s'élèvera à 1 263 000 000 EUR. De plus, des recettes affectées externes issues de l'instrument de l'Union européenne pour la relance seront également allouées à la mise en œuvre du mécanisme pour la même période, à concurrence d'un montant maximal de 2 056 480 000 EUR.

3.9. L'Union européenne entend renforcer sa gestion des risques de catastrophe au moyen du réseau européen de connaissance en protection civile, une nouvelle plateforme de partage des connaissances, des bonnes pratiques et des enseignements tirés par les experts en protection civile et le personnel chargé de la gestion des situations d'urgence.

3.10. Ce réseau vise à favoriser des synergies plus solides entre les praticiens, les décideurs politiques et les scientifiques en s'appuyant sur les piliers consacrés au développement des capacités et à la science, qui permettent de lancer, planifier, concevoir et mettre en œuvre les activités. Les actions du réseau de connaissance incluent des exercices communs, des échanges bilatéraux et multilatéraux, des actions de coopération et des projets communs.

3.11. En ce qui concerne la protection civile en dehors du cadre de l'UE, il y a lieu de mentionner le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (CEACRC) de l'OTAN, qui offre une assistance principalement en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et l'équipe des Nations unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe (UNDAC), qui apporte une aide pendant la première phase d'une urgence soudaine.

3.12. En Europe, la plateforme de l'Union pour la Méditerranée (UpM), instance de partenariat multilatéral visant à accroître le potentiel d'intégration régionale et de cohésion des pays euro-méditerranéens, dont la Turquie, a approuvé un plan d'action relatif à la préparation d'une assistance mutuelle efficace dans la région euro-méditerranéenne. Parmi les actions proposées figuraient des réponses rapides. Les facteurs clés dans ce contexte incluent notamment le renforcement de l'action des services publics d'urgence par l'intermédiaire de volontaires et de bénévoles, et la participation des citoyens au sauvetage de vies humaines.

3.13. Le MPCU a été activé 382 fois entre 2007 et 2020. En 2020, il a été déclenché 102 fois, soit 82 activations de plus que l'année précédente. Parmi ces 102 activations, 36 concernaient une situation s'étant produite sur le territoire de l'UE et 66 une situation en dehors de l'UE; par ailleurs, 85 des activations étaient liées à la COVID-19.

4. Observations particulières

4.1. Pour ce qui est de la prévention, de l'alerte, de la planification, de la prévision et de la capacité opérationnelle, le MPCU, tel que dimensionné actuellement, ne permet plus de réagir aux catastrophes naturelles liées au changement climatique.

4.2. Le mécanisme de protection civile de l'UE devrait permettre de traiter plus efficacement certains volets tels que la pollution maritime, les risques industriels et les catastrophes affectant les réseaux d'électricité et d'eau potable.

4.3. Par ailleurs, le CESE estime que la dimension diplomatique de la protection civile européenne n'est pas suffisamment développée à l'égard du voisinage immédiat de l'UE (notamment les Balkans), ni de l'Afrique du Nord et des pays africains, sans parler de la politique de développement de l'UE. Cette dimension diplomatique du MPCU devrait être exploitée de plusieurs manières: (i) en renforçant le processus de préadhésion des pays candidats à l'UE, dans le respect de l'ensemble des critères d'adhésion; (ii) en atténuant l'influence de la Chine et de la Russie sur certains pays et certaines zones géographiques (l'Afrique, la Géorgie, l'Ukraine); (iii) en facilitant les relations diplomatiques avec certains pays hostiles (par exemple, dans le cas des aides pour lutter contre les incendies de forêt en Russie ou en Turquie); (iv) en complétant la politique d'aide au développement de l'Union européenne; et (v) en nouant des relations avec les pays situés dans la zone d'influence directe de la Russie, tel que le Kazakhstan, partenaire énergétique de l'Europe, et d'autres grands pays fortement exposés aux risques (d'incendies de forêt, notamment).

4.4. Le CESE s'interroge sur la définition de la portée géographique du MPCU et sur les critères de sélection des États membres. Par exemple, les pays candidats à l'adhésion, la Suisse et la Moldavie devraient adhérer au MPCU afin que celui-ci acquière une dimension véritablement continentale.

4.5. En ce qui concerne les opérations extérieures coordonnées par la Commission européenne, lorsque des pays tiers demandent une assistance, il est nécessaire de préciser les conditions et le processus décisionnel liés au lancement de ces opérations, en accordant une attention particulière à la transparence.

4.6. Le CESE recommande également qu'un correspondant pour la protection civile soit désigné au sein de chaque représentation permanente de l'UE afin d'informer systématiquement les pays tiers d'une aide potentielle de l'UE en cas de catastrophe grave, en vue d'assurer la coordination nécessaire avec les forces de protection civile du pays concerné.

4.7. Le CESE attire l'attention de la Commission sur les grandes disparités qui existent aujourd'hui entre les différentes structures de protection civile et souligne la nécessité d'harmoniser l'organisation de ces forces, notamment en ce qui concerne la formation du personnel, les procédures et les équipements (par exemple, le diamètre des lances d'incendie diffère d'un pays à l'autre). Ces disparités peuvent être comblées par l'organisation et la normalisation des modules standard dans chaque pays de l'UE. Ces modules standard sont déjà en place, mais il faut encourager activement la conception de modules supplémentaires et l'amélioration de leur normalisation. Par exemple, il peut arriver que les modules consacrés aux incendies de forêt soient équipés de véhicules routiers dans un pays et de véhicules tout-terrain dans un autre.

4.8. En outre, il convient de rendre plus étroite la coopération entre les autorités nationales de protection civile, les universités et les chercheurs. La mise en œuvre du réseau européen de connaissance en protection civile au moyen de ses piliers consacrés au développement des capacités et à la science, de même que le renforcement du centre de connaissance en matière de gestion des risques de catastrophe, offrent l'espace pour renforcer cette coopération et les moyens pour ce faire.

4.9. En ce qui concerne la capacité en matière de ressources, la capacité à déployer des ressources en urgence et sur de longues distances de milliers, voire de dizaines de milliers de kilomètres, constitue une autre priorité. Les situations d'urgence nécessitent souvent l'utilisation de moyens aériens. Si le personnel peut être transporté par des compagnies aériennes, des avions de transport adaptés et de grande capacité seraient nécessaires pour transporter l'équipement.

4.10. La question de la sécurisation des capacités de transport pourrait être résolue par l'utilisation d'avions militaires, nationaux ou de l'OTAN. Toutefois, leur utilisation nécessite le respect de procédures légales et une planification adéquate, des exigences qui ne sont pas compatibles avec les situations d'urgence. Une autre option plus appropriée consisterait à envisager une flotte spécifique de gros-porteurs Airbus A330 ou la location ponctuelle d'avions auprès d'entreprises spécialisées. Une unité aérienne constituée de trois avions semble adéquate pour répondre aux attentes des experts. Ces unités sont polyvalentes et il est techniquement possible de les convertir, ce qui signifie qu'elles pourront être utilisées dans diverses situations, par exemple le largage de retardant pour freiner la propagation des incendies de forêt ou le transport de matériel roulant.

4.11. L'acquisition et la gestion de ces moyens de projection aérienne pourraient être étudiées dans le cadre de la réserve rescEU.

4.12. En ce qui concerne la gouvernance, le CESE demande la création d'une agence européenne chargée à la fois de la protection civile et de l'aide humanitaire. Au fil du temps, les structures responsables de ces deux champs d'intervention sont souvent appelées à agir dans les mêmes lieux et à venir en aide aux mêmes populations. La protection civile a généralement lieu sur un court laps de temps, de quelques jours ou quelques semaines, tandis que l'aide humanitaire peut s'étaler sur plusieurs mois, voire une période plus longue encore.

Bruxelles, le 24 mars 2022.

La présidente
du Comité économique et social européen
Christa SCHWENG
