

N° 557

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le **mécanisme de protection civile de l'Union européenne**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques BIGOT et André REICHARDT,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 23 novembre dernier, la Commission européenne a présenté une proposition de décision modifiant une décision du 13 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union¹ et une communication afférente².

1. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne

Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne, mis en place en 2001, avait fait l'objet d'une précédente réforme en 2010 de manière à l'inscrire dans la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne et à contribuer à mieux mettre en œuvre la clause de solidarité.

Il comprend aujourd'hui l'ensemble des États membres, ainsi que six autres États : l'Islande, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Norvège, la Serbie et la Turquie.

Il est fondé sur un système volontaire, la capacité européenne de réaction d'urgence, mise en place en 2014, par lequel l'Union coordonne les contributions volontaires des États participants à destination d'un État membre qui a demandé de l'aide.

Les offres d'assistance sont coordonnées par le centre de coordination des interventions d'urgence (ERCC), créé en 2013 à la suite du centre de veille et d'information. Situé à Bruxelles et opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, l'ERCC joue le rôle d'un guichet unique.

Le mécanisme peut être activé en réponse aux catastrophes d'origine humaine ou naturelle, mais également soutenir la préparation et la prévention dans ce domaine, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne. Depuis sa création, il a surveillé plus de 400 catastrophes et

¹ Texte COM (2017) 772 final.

² Texte COM (2017) 773 final.

reçu plus de 250 demandes d'assistance. Sur les années 2016 et 2017, il a été activé à 56 reprises.

Quelques exemples d'interventions peuvent être cités : sur le territoire européen, les feux de forêts ravageurs qui ont affecté plusieurs pays du sud de l'Europe, le Portugal en particulier, l'été dernier ou encore la pollution de la région du Pirée en Grèce causée par le naufrage d'un pétrolier ; au-delà des frontières européennes, le séisme meurtrier au Népal en 2015, des inondations au Pérou ou des tempêtes tropicales dans les Caraïbes.

Toutefois, du fait de la forte augmentation au cours des dernières années du nombre de catastrophes, en particulier climatiques, mais aussi des épidémies, la capacité des États membres à s'entraider, notamment lorsque plusieurs d'entre eux sont confrontés simultanément aux mêmes difficultés, a été mise à rude épreuve.

2. La participation substantielle de la France à ce mécanisme

La France est le premier contributeur au mécanisme de protection civile de l'Union européenne, suivie de l'Allemagne. Ainsi notre pays, par l'intermédiaire de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur, a-t-il inscrit à titre volontaire 49 modules disponibles pour répondre à un besoin en cas de catastrophe. Il est également le premier contributeur, à hauteur de 18 modules, au dispositif de pool volontaire institué pour regrouper les modules nationaux susceptibles d'être sollicités, et dont le déploiement peut être décidé directement par la Commission.

Cet engagement contribue au rayonnement de la France et constitue d'ailleurs une référence au plan international.

Les modules français ont été déployés pour des interventions concernant des inondations en Serbie et au Monténégro, des tremblements de terre en Haïti, au Népal et en Équateur, et des feux de forêt en Suède, en Grèce, au Chili, en Italie et au Portugal. Ils ont également été mobilisés dans des cycles de formation et des exercices à l'échelle européenne.

Cet effort français va être encore accru avec l'apport au pool volontaire de nouveaux modules concernant la décontamination NRBC³, la lutte contre les pollutions marines, les laboratoires mobiles pour urgences environnementales, les équipes de recherche et de secours en montagne et en site souterrain et la lutte contre les incendies à bord des navires.

³ Nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Par ailleurs, constatant les lacunes de la réponse sanitaire apportée lors de l'épidémie provoquée en Afrique par le virus Ebola, la France avait pris l'initiative, avec l'Allemagne, de demander la création d'une réserve sanitaire d'urgence dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union européenne.

Cette initiative a débouché sur la mise en place, le 15 février 2016, d'un corps médical européen. Ce dispositif permet de mobiliser, sur une base volontaire, des équipes et des moyens médicaux en vue d'un déploiement rapide avant qu'une urgence ne survienne. Le corps médical européen, qui intervient en relation étroite avec l'OMS, comporte ainsi des équipes médicales, des experts en santé publique et en coordination médicale, des laboratoires de biosécurité mobiles, des capacités d'évacuation sanitaire et des équipes d'assistance technique et d'appui logistique. La réponse sanitaire apportée peut être ponctuelle ou plus durable, relevant alors de l'aide humanitaire.

La France participe également au corps médical européen par l'intermédiaire du service de santé et de secours médical des SDIS, de l'Agence nationale de santé publique et de l'hôpital mobile projetable de la direction générale de la sécurité civile.

Au total, ce mécanisme de protection civile illustre, par des actions concrètes auxquelles la France contribue largement, la solidarité européenne et la valeur ajoutée qu'apporte l'Union européenne au sein des États membres et au-delà.

Toutefois, ce dispositif se heurte à deux principales difficultés :

- d'une part, une place sans doute excessive accordée au volontariat, qui se traduit par un fort déséquilibre entre les États membres en matière de moyens engagés et aboutit *de facto* à des iniquités de traitement. À tel point que la France s'est vu refuser le bénéfice du dispositif pour faire face à des incendies de forêts en août dernier en raison de la concentration des moyens sur les pays du sud de l'Europe ;

- d'autre part, un contexte de multiplication de catastrophes naturelles en Europe, probablement provoquée par le réchauffement climatique, qui engendre une incapacité à répondre à l'ensemble des demandes de mobilisation du mécanisme européen – l'année dernière, seule la moitié des demandes a été satisfaite.

Une évolution était donc nécessaire, et d'ailleurs souhaitée par notre pays.

La proposition de la Commission s'articule autour de deux axes :

1. Un renforcement des capacités européennes de réaction : *rescEU*

Une réserve spéciale de ressources opérationnelles permettant une réaction de l'Union européenne en matière de protection civile serait mise en place pour aider les États membres à faire face aux catastrophes lorsque leurs capacités nationales sont débordées. Cette réserve européenne de protection civile, appelée *rescEU*, comprendra, en complément des capacités nationales, quatre types de moyens : des avions de lutte contre les incendies, des pompes à eau à haut débit, des capacités de recherche et de sauvetage en milieu urbain et des hôpitaux de campagne et assistance médicale d'urgence. L'ensemble des coûts et des capacités de *rescEU* serait entièrement couvert par un financement européen. La Commission conserverait le contrôle opérationnel de ces ressources et déciderait de leur déploiement. Néanmoins, elle ne pourra pas activer elle-même le mécanisme de protection civile, seuls les États membres conservant cette compétence.

Ce dispositif serait également mobilisable pour les catastrophes se produisant en dehors du territoire de l'Union européenne.

Par ailleurs, la Commission aidera les États membres à moderniser leurs capacités nationales affectées à la réserve européenne en finançant, à hauteur de 75 %, leurs adaptation, réparation, transport et coûts d'exploitation. En outre, lorsque ces ressources seront utilisées dans l'Union européenne ou dans un État participant, le budget européen cofinancera, à hauteur de 75 %, les coûts opérationnels liés au déploiement de ces ressources, seuls les frais de transport étant actuellement couverts.

2. Une prévention et une préparation accrues en matière de catastrophes

Les États membres auraient l'obligation de transmettre à la Commission leurs plans d'évaluation et de gestion des risques et seraient invités à partager leurs stratégies nationales de prévention afin de recenser et d'éliminer collectivement les failles éventuelles.

Un réseau européen de connaissances en matière de protection civile serait également établi de manière à mettre en relation les experts européens en la matière, qui pourront ainsi partager leurs connaissances et les enseignements tirés de la gestion des catastrophes précédentes.

La proposition de la Commission renforce la coopération et la cohérence par rapport aux autres politiques de l'Union en matière de prévention et de préparation (stratégie européenne relative à l'adaptation au changement climatique, fonds structurels et d'investissement européens, législation environnementale, recherche et innovation, politiques visant à lutter contre les menaces transfrontières graves pour la santé, etc.).

Enfin, il est prévu que les procédures administratives nationales soient harmonisées et simplifiées afin de réduire le délai nécessaire pour déployer l'aide vitale.

L'impact budgétaire de la proposition est estimé à 280 millions d'euros pour le reste de la période couverte par le cadre financier pluriannuel, soit jusqu'en 2020, qui viendront s'ajouter aux 368,4 millions d'euros et déjà inscrits au CFP au titre du mécanisme de protection civile.

L'économie générale du dispositif proposé par la Commission est satisfaisante, mais il est important d'insister sur plusieurs points d'attention, relatifs en particulier au fonctionnement du centre de coordination de Bruxelles, au caractère effectivement supplémentaire des moyens acquis au titre de la réserve européenne, à la visibilité de l'intervention européenne ou encore à la formation.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (COM (2017) 772 final),
- ⑤ Vu la communication de la Commission intitulée Renforcer la gestion des catastrophes par l'UE : rescEU – Solidarité et responsabilité (COM (2017) 773 final),
- ⑥ Approuve l'économie générale des propositions de la Commission pour réformer le mécanisme de protection civile de l'Union qui illustre la solidarité européenne et la valeur ajoutée de l'intervention de l'Union européenne au sein des États membres et au-delà ;
- ⑦ Estime que le fonctionnement du centre de coordination des interventions d'urgence doit lui permettre de planifier les opérations, de préparer des opérations complexes et d'analyser les retours d'expériences, et exprime son attachement à la réactivité de l'engagement des moyens d'intervention par le centre de coordination ;
- ⑧ Insiste sur la nécessité que les moyens collectivement acquis au titre de la réserve européenne de protection civile (rescEU) complètent effectivement les ressources nationales affectées au mécanisme européen et ne s'y substituent pas de manière à accroître les capacités globales d'intervention et à pouvoir répondre à l'ensemble des demandes d'activation du mécanisme européen en cas de catastrophe ou de crise ;
- ⑨ Considère que les moyens nouveaux à acquérir doivent être définis sur la base d'une identification précise des risques pour lesquels les moyens actuels sont insuffisants ;
- ⑩ Demande que la mobilisation des moyens d'intervention prenne également en compte l'approche régionale ; à ce titre, soutient le projet de faire de la base aérienne de sécurité civile de Nîmes-Garons une base européenne de référence sur la protection civile, la gestion des risques et la formation dans le cadre du futur dispositif ;

- ⑪ Requiert une meilleure connaissance du coût complet des interventions effectuées au titre du mécanisme de protection civile de l'Union ;
- ⑫ Juge nécessaire de définir précisément les missions éligibles au mécanisme de protection civile de l'Union et les conditions de déploiement dans le cas d'interventions au-delà des frontières européennes ;
- ⑬ Souhaite que les ressources mobilisées au titre de la réserve européenne de protection civile (rescEU) soient bien identifiées lors des interventions afin d'assurer la visibilité de l'action européenne ;
- ⑭ Rappelle que la formation constitue un élément essentiel en matière de protection civile et appelle de ses vœux la mise en réseau des centres de formation nationaux à la protection civile et des compétences et le développement de formations communes aux experts nationaux à des fins d'échanges de bonnes pratiques et d'opérations conjointes efficaces ;
- ⑮ Souhaite que l'information des populations sur les mesures à prendre en cas de catastrophes naturelles soit renforcée de manière à généraliser une culture de la prévention et de gestion de crise à l'échelle européenne ;
- ⑯ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.