COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.4.2023
COM(2023) 194 final

2023/0095 (COD)

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La proposition a pour objet de modifier la décision nº 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union[1] (ci-après la «décision»), en vertu de laquelle l'Union européenne soutient, coordonne et complète les actions menées par les États membres[2] dans le domaine de la protection civile pour prévenir les catastrophes naturelles et d'origine humaine, s'y préparer et y réagir dans l'Union et en dehors.

La modification proposée a pour seul objectif de faire en sorte que l'Union puisse continuer à fournir une aide d'urgence aux États membres dans la lutte contre les incendies de forêt grâce aux capacités développées dans le cadre de la «transition vers rescEU», jusqu'à ce que la flotte aérienne européenne permanente de lutte contre les incendies de forêt soit disponible. Concrètement, la présente proposition suggère de prolonger la fin de la période transitoire visée à l'article 35 du 1er janvier 2025 au 31 décembre 2027. Cette date est alignée sur la fin de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP).

Du fait de la hausse des températures et des périodes de sécheresse prolongées, le risque d'incendies de forêt est en expansion dans l'Union et les incendies de forêt deviennent de plus en plus fréquents et intenses. En 2022, la saison des incendies de forêt dans l'Union a été une saison record. Le nombre total d'incendies de forêt de plus de 30 hectares dans l'Union s'est élevé à 2 707. 786 316 hectares (soit environ trois fois la superficie du Luxembourg) ont brûlé. Ce chiffre a considérablement augmenté par rapport à l'année précédente (416 413 hectares). De plus, les données pour 2022 font apparaître une augmentation de plus de 250 % par rapport à la moyenne des superficies brûlées depuis le début des enregistrements à l'échelle de l'Union, en 2006. Les incendies de forêt sont devenus une grave préoccupation paneuropéenne, touchant non seulement la région méditerranéenne, mais aussi des pays comme la République tchèque, l'Allemagne et la Slovénie, comme en témoignent leurs récentes activations du mécanisme de protection civile de l'Union. À titre d'exemple notable, la Suède a connu de graves incendies de forêt en 2018. En 2022, 20 États membres ont enregistré plus de surfaces brûlées que leur moyenne des années précédentes.

Comme l'illustrent les saisons des incendies de forêt de ces dernières années, les pertes environnementales, climatiques, économiques et sociales liées aux incendies de forêt sont immenses. Rien qu'en 2022, les incendies de forêt ont entraîné des pertes économiques estimées à plus de 2 milliards d'euros et à plus de 25 millions de tonnes de CO_2 émises. Environ 35 % des zones brûlées en 2022 sont situées dans des sites Natura 2000[3].

---

1 JO L 347 du 20.12.2013, p. 924.

2 À la lumière de l'article 28, paragraphe 1, point a), de la décision n° 1313/2013/UE, lorsqu'il est fait référence aux États membres, cette référence s'entend comme incluant les États participants tels que définis à l'article 4, paragraphe 12, de la décision n° 1313/2013/UE.

3 Natura 2000 est un réseau de sites essentiels de reproduction et de repos pour les espèces rares et menacées, ainsi que de certains types d'habitats naturels rares protégés en tant que tels, et qui couvre l'ensemble des 27 pays de l'UE, tant sur terre qu'en mer. L'objectif du réseau est d'assurer la survie à long terme des espèces et des habitats les plus précieux et menacés d'Europe, énumérés à la fois au titre de la directive «Oiseaux» (directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages) et de la directive «Habitats» (directive

Cette accélération alarmante des incendies de forêt dans toute l'Europe devrait se poursuivre dans les années à venir en raison des effets du changement climatique. La présidente von der Leyen a abordé cette préoccupation dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2022, dans lequel elle a déclaré que «*les catastrophes devenant de plus en plus fréquentes et intenses, l'Europe aura besoin de plus de capacités. C'est pourquoi aujourd'hui, j'annonce que nous allons doubler notre capacité de lutte contre les incendies au cours de l'année prochaine*.»

Grâce à une modification de la décision en 2019[4], rescEU a été institué en tant que réserve européenne de capacités pour fournir une aide dans des situations d'une ampleur particulière lorsque les capacités globales existantes au niveau national et les capacités affectées au préalable par les États membres à la réserve européenne de protection civile ne permettent pas d'assurer une réaction efficace face aux divers types de catastrophes, ou sont insuffisantes. Ces capacités ont été développées, en particulier, dans le domaine de la lutte aérienne contre les incendies de forêt afin de compléter les capacités nationales[5]. Si certaines de ces capacités sont facilement accessibles sur le marché et peuvent être achetées relativement rapidement, la mise à disposition de capacités aériennes de lutte contre les incendies de forêt prend plus de temps. Afin d'assurer une transition sans heurts vers la mise en œuvre intégrale de rescEU, la Commission a été habilitée, pendant une période transitoire initiale de cinq ans, à fournir un financement pour assurer la mise à disposition rapide de capacités nationales appropriées. Il a également été précisé que la Commission et les États membres devraient s'employer à obtenir des capacités supplémentaires, y compris des hélicoptères de lutte contre les incendies, afin de mieux pouvoir faire face, et de manière plus efficace, aux risques d'incendies de forêt dès l'été 2019[6]. Il a été estimé à l'époque, sur la base d'une étude de marché sur les moyens aériens de lutte contre les incendies de forêt actuellement disponibles publiée le 9 juillet 2018[7], que cinq ans seraient suffisants, en particulier pour que des aéronefs spécialisés soient à nouveau accessibles sur le marché, ce qui permettrait le développement d'une flotte permanente. En conséquence, une date de fin fixée au 1er janvier 2025 avait été introduite à l'article 35 de la décision pour l'application de cette disposition transitoire. Toutefois, du fait de l'évolution récente du marché et, plus particulièrement, de l'absence sur le marché des appareils hautement spécialisés requis, il apparaît qu'un délai plus long (au-delà de 2024) est nécessaire pour le développement d'avions amphibies de lutte aérienne contre les incendies de forêt. Les négociations avec le constructeur de ces avions spécialisés en sont au stade final; la livraison des premiers avions de ce type à un coût convenu devrait commencer en 2026, selon les dernières assurances données par le constructeur. Par conséquent, la date limite fixée à l'article 35 doit encore être prorogée jusqu'à la fin du CFP actuel, à savoir le 31 décembre 2027. Cette période couvrirait l'intégralité de l'enveloppe financière du CFP allouée au MPCU, conformément à l'article 19, paragraphe 1 *bis*.

92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages).

4 Décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision nº 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union, (JO L 77 I du 20.3.2019, p. 1).

5 D'autres domaines de rescEU couvrent, entre autres, les incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, les interventions médicales d'urgence, ainsi que les transports et la logistique et l'approvisionnement en énergie d'urgence.

6 Considérant 34 de la décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2019 modifiant la décision nº 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (JO L 77 du 20.3.2019, p. 1).

7 A STUDY ON CURRENTLY AVAILABLE AERIAL FOREST FIRE FIGHTING ASSETS (Étude sur les moyens aériens de lutte contre les incendies de forêt actuellement disponibles) CONTRAT ECHO/2018/A1/396_01.

La présente proposition vise à assurer la mise à disposition rapide de capacités nationales appropriées au-delà de la saison des feux de forêt de 2024, lorsque l'application de la disposition transitoire actuelle expirera. Les contrats devront être préparés bien à l'avance, en 2024, pour le déploiement de capacités aériennes de lutte contre les incendies de forêt. En conséquence, la décision doit être modifiée au cours de la législature actuelle afin que les préparatifs puissent commencer en 2024. Il est donc urgent que les colégislateurs délibèrent rapidement sur cette proposition ciblée.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition concerne exclusivement la prolongation de la période visée à l'article 35 de la décision et n'a pas d'incidence sur le fond de cette disposition. Par conséquent, la proposition reste pleinement cohérente avec les dispositions existantes dans ce domaine.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Aucun acte législatif dans le cadre d'autres politiques de l'Union n'est actuellement à même d'atteindre l'objectif poursuivi par la présente proposition. Il n'y a donc pas de chevauchement avec d'autres actions dans le domaine d'action. Une attention particulière est toutefois accordée à une coordination étroite, à la cohérence et à la complémentarité avec les actions menées dans le cadre d'autres politiques de l'Union. La présente proposition crée également des synergies avec d'autres domaines d'action, tels que l'adaptation au changement climatique et des instruments dans le domaine de la prévention des catastrophes et de la réduction des risques de catastrophe, qui visent à mieux lutter contre les effets du changement climatique.

2. BASE JURIDIQUE, PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique de la présente proposition est l'article 196 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'Union dispose d'une compétence d'appui dans le domaine de la protection civile. Les États membres assument la responsabilité première en matière de prévention des catastrophes et de préparation et de réaction à celles-ci. L'une des raisons pour lesquelles le mécanisme de protection civile de l'Union a été institué est que certaines catastrophes sont d'une ampleur telle que les capacités de réaction des États membres pris isolément se retrouvent dépassées. La vocation première de ce mécanisme est de fournir une assistance mutuelle rapide et bien coordonnée entre États membres. L'objectif de la proposition ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres agissant isolément. Cela est particulièrement vrai lorsque les États membres sont confrontés à une ou plusieurs catastrophes qui ont des conséquences si vastes que leurs capacités sont dépassées, ce qui peut paralyser l'assistance mutuelle entre eux. L'action de l'Union dans ce domaine implique en conséquence la gestion de situations ayant de fortes composantes transfrontières et plurinationales/régionales, qui exigent la mise en place d'une coordination globale et d'une action concertée dépassant le cadre national. Cela inclut la mise à disposition de capacités, telles que des aéronefs spécialisés, susceptibles d'atténuer les conséquences des incendies de forêt. Parmi les

avantages, on peut citer la réduction des pertes en vies humaines, ainsi que des dommages environnementaux, économiques et matériels.

- **Proportionnalité**

La présente proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi et s'appuie sur les dispositions existantes. Elle remédie à une lacune spécifique constatée depuis l'adoption de la décision (UE) 2019/420 du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union et du règlement (UE) 2021/836 du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision nº 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union et propose une solution ciblée. La charge administrative pesant sur l'Union et les États membres reste limitée étant donné que la proposition actuelle ne modifie pas cette situation.

- **Choix de l'instrument**

Compte tenu de sa portée limitée, une proposition de décision modifiant la décision nº 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil relative au mécanisme de protection civile de l'Union semble appropriée.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

À la suite des incendies de forêt dévastateurs qui ont frappé l'Europe centrale et méridionale en 2022, la Commission européenne a organisé une réunion ministérielle informelle sur le renforcement de la préparation et de la réaction aux incendies de forêt à Bruxelles le 5 septembre 2022. Les ministres, secrétaires d'État et directeurs généraux chargés de la protection civile des États membres ont discuté d'une action européenne coordonnée et rapide, dans le cadre du MPCU, pour mieux protéger l'Union et ses citoyens des incendies en 2023 et au-delà. Des inquiétudes particulières se sont fait jour quant à l'insuffisance du nombre d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies dans tous les pays touchés, ce qui exerce une pression supplémentaire sur le filet de sécurité saisonnier européen à base d'aéronefs de lutte contre les incendies déjà mis en place, cofinancé par la Commission et destiné à combler temporairement les lacunes jusqu'à ce que la nouvelle flotte européenne permanente d'aéronefs de lutte contre les incendies (baptisée rescEU et composée de 14 avions amphibies moyens et légers et de neuf hélicoptères de taille moyenne appelés à compléter les flottes nationales) soit disponible à partir de 2026. Un large consensus a donc été dégagé pour étendre le filet de sécurité saisonnier européen existant composé d'avions de lutte contre les incendies en finançant l'inclusion d'hélicoptères et d'avions légers supplémentaires dans des zones européennes clés à partir de l'été 2023. Cette approche a également été examinée lors de la 49e réunion informelle des directeurs généraux chargés de la protection civile à Prague, en octobre 2022, et avec les États membres au niveau technique.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Pour élaborer la présente proposition, la Commission s'est appuyée sur une expertise externe sur le thème de la prévention, de la préparation et de la réaction aux incendies de forêt. L'un des groupes d'experts de la Commission, le «groupe d'experts sur les enseignements tirés des

situations d'urgence traitées», s'est réuni les 10 et 11 janvier 2023[8]. L'un des principaux résultats de cette réunion a été le consensus sur le fait que la saison des feux de forêt de 2022 a été l'une des plus difficiles de l'histoire de l'Europe et qu'il existe un manque manifeste de moyens aériens dans toute l'Europe pour faire face à un nombre croissant d'incendies simultanés. L'analyse des écarts réalisée par le centre de coordination de la réaction d'urgence montre un écart moyen quotidien de quatre aéronefs pendant les périodes de demandes d'assistance ouvertes des États membres, avec un pic de 10 aéronefs pendant certains jours de la période active des feux de forêt. Les experts ont reconnu qu'il était manifestement nécessaire de disposer de davantage de moyens, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union.

- **Analyse d'impact**

En raison du caractère technique et urgent de la proposition, aucune analyse d'impact n'a été réalisée. Toutefois, les enseignements tirés de la saison des incendies de forêt de 2022, recensés en étroite coopération avec les parties prenantes concernées, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, ont alimenté la proposition (les parties prenantes sont convenues de la prolongation de l'application de la disposition). Cela a contribué à une évaluation de l'impact de la politique proposée destinée à étendre la pratique actuelle.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Sans objet.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

À partir de 2023, la flotte de transition rescEU devrait disposer d'un total de 22 avions et de 4 hélicoptères. Il est indispensable de maintenir ce niveau de capacité de la flotte jusqu'à la fin du CFP actuel (c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2027). Compte tenu de l'investissement global réalisé dans la flotte de lutte aérienne contre les incendies de forêt, l'incidence budgétaire estimée pourra être intégrée dans l'enveloppe financière actuelle du MPCU.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

L'article 34 de la décision dispose que les actions bénéficiant d'une aide financière font l'objet d'un contrôle régulier en vue du suivi de leur mise en œuvre. La Commission doit évaluer l'application de la décision et présenter au Parlement européen et au Conseil des rapports d'évaluation intermédiaires et ex post, ainsi qu'une communication sur l'efficacité, le rapport coût-efficacité et la poursuite de la mise en œuvre de la décision. Ces évaluations devraient se fonder sur les indicateurs énumérés à l'article 3 de la décision. Une évaluation est en cours et devrait être achevée d'ici décembre 2023, conformément à l'article 34, paragraphe 3, de la décision.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

[8] Registre des groupes d'experts de la Commission et autres entités similaires (europa.eu)

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

La présente initiative législative propose de prolonger jusqu'au 31 décembre 2027 la date de fin de la période visée à l'article 35 de la décision.

2023/0095 (COD)

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

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 196,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen[9],

vu l'avis du Comité des régions[10],

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

(1) La décision nº 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil[11] définit le cadre juridique de rescEU. Ce mécanisme vise à fournir une aide dans des situations d'une ampleur particulière lorsque les capacités globales existantes au niveau national et les capacités affectées par les États membres à la réserve européenne de protection civile ne permettent pas d'assurer une réponse efficace.

(2) Du fait de la hausse des températures et des périodes de sécheresse prolongées, le risque d'incendies de forêt est en expansion dans l'Union européenne et les incendies de forêt deviennent de plus en plus fréquents et intenses. La disponibilité limitée de capacités de réaction spécialisées, y compris de capacités amphibies de lutte aérienne contre les incendies de forêt, demeure une faiblesse majeure et constitue le principal défi opérationnel de l'Union lorsqu'elle est confrontée à des incendies de forêt simultanés.

(3) En raison de la flexibilité nécessaire accordée par la période prévue à l'article 35 de la décision nº 1313/2013/UE, il est essentiel de prolonger la date de fin du «1er janvier 2025» jusqu'au «31 décembre 2027» afin de garantir que l'Union puisse obtenir des capacités aériennes supplémentaires pour rescEU dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'Union, parallèlement à la mise en place progressive de la flotte aérienne européenne permanente de lutte contre les incendies de forêt.

(4) Il convient dès lors de modifier la décision nº 1313/2013/UE en conséquence,

---

9 JO C, p. .

10 JO C, p. .

11 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).

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Modification

La décision nº 1313/2013/UE est modifiée comme suit:

1) À l'article 35, premier alinéa, la date du «1er janvier 2025» est remplacée par celle du «31 décembre 2027».

Article 2

Entrée en vigueur

La présente décision entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 3

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
La présidente	*Le président*