



LE FONDS DE SOLIDARITÉ

Le Fonds de solidarité de l'Union européenne permet à cette dernière de soutenir financièrement un État membre, un pays en voie d'adhésion ou une région en cas de catastrophe naturelle majeure.

BASE JURIDIQUE

Article 175, troisième alinéa, et article 212, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne et règlement (UE) n° 661/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne.

OBJECTIFS

Le Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) permet à l'Union européenne, en tant qu'institution, d'apporter une aide effective à un État membre ou à un pays en voie d'adhésion lorsqu'il doit faire face aux dégâts provoqués par une catastrophe naturelle majeure. Grâce au FSUE, qui est financé en dehors du budget de l'Union, il est possible de mobiliser jusqu'à 500 millions d'euros par an (prix de 2011) en vue de compléter les dépenses publiques engagées par les États concernés pour des interventions d'urgence.

BUDGET ET RÉALISATIONS

Le FSUE a été institué par le règlement (CE) n° 2012/2002 du 11 novembre 2002 pour répondre aux graves inondations qui avaient touché l'Europe centrale durant l'été 2002. Depuis lors, 24 pays européens frappés par 80 catastrophes naturelles (notamment des inondations, des incendies de forêt, des séismes, des tempêtes et des sécheresses) ont bénéficié de l'aide du Fonds de solidarité pour un montant total de plus de 5 milliards d'euros.

A. Champ d'application et critères d'éligibilité

Le FSUE intervient principalement en cas de catastrophe naturelle majeure ayant des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie d'une ou de plusieurs régions d'un État membre ou d'un pays candidat à l'adhésion. Une catastrophe naturelle est considérée comme « majeure » lorsqu'elle occasionne



des dommages directs (dans l'État membre ou le pays candidat à l'adhésion) dont l'estimation soit est supérieure à trois milliards d'euros (prix de 2011), soit représente plus de 0,6 % du revenu national brut (RNB) de l'État bénéficiaire. Une «catastrophe naturelle régionale» désigne une catastrophe naturelle qui occasionne, dans une région au niveau NUTS 2, des dommages directs supérieurs à 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) de cette région. Dans le cas des régions ultrapériphériques visées à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce seuil est fixé à 1 % du PIB régional.

1. Mesures

L'intervention du FSUE prend la forme d'une subvention qui complète les dépenses de l'État bénéficiaire et sert à financer des mesures visant à réparer des dégâts en principe non assurables. Les actions urgentes éligibles à une subvention sont les suivantes:

- la remise en fonction immédiate des infrastructures et des équipements dans les domaines de l'énergie, de l'eau potable, des eaux usées, des télécommunications, des transports, des soins de santé et de l'enseignement;
- la mise en œuvre de mesures provisoires d'hébergement et la prise en charge des services de secours destinés aux besoins de la population touchée;
- la sécurisation immédiate des infrastructures de prévention et la protection du patrimoine culturel;
- le nettoyage des zones sinistrées, y compris des zones naturelles.

2. Introduction de la demande

L'État sinistré adresse une demande d'intervention du FSUE à la Commission au plus tard dans un délai de 12 semaines suivant les premiers dégâts de la catastrophe. Il doit estimer l'ensemble des dommages directs causés par la catastrophe naturelle et leur incidence sur la population, l'économie et l'environnement concernés et le coût des mesures nécessaires et indiquer les autres sources de financement ainsi que la mise en œuvre de la législation de l'Union sur la prévention et la gestion des risques liée à la nature de la catastrophe naturelle.

3. Mise en œuvre

La procédure d'attribution d'une subvention, suivie d'une procédure budgétaire, peut prendre plusieurs mois. Dès que les crédits sont octroyés, la subvention est payée après la signature d'un accord entre la Commission et le pays bénéficiaire.

La réforme de 2014 a introduit la possibilité, pour les États membres, de demander une avance, dont l'octroi est décidé par la Commission si les ressources suffisantes sont disponibles. Le montant de l'avance ne peut pas dépasser 10 % du montant total de la contribution financière prévue du FSUE et est plafonné à 30 millions d'euros.

L'État bénéficiaire est responsable de l'utilisation de la subvention et du contrôle de sa bonne utilisation (même si la Commission peut effectuer des contrôles sur place des actions financées par le FSUE). Les mesures d'urgence peuvent être financées rétroactivement pour financer des opérations à compter du premier jour de la catastrophe.



Le double financement des mesures est impossible et il est de la responsabilité de l'État bénéficiaire de veiller à ce que les coûts couverts par le FSUE ne le soient pas par d'autres instruments financiers de l'Union (notamment des instruments de la politique de cohésion, de la politique agricole ou de la politique de la pêche).

4. Utilisation de la subvention

La subvention est utilisée dans un délai de 18 mois à compter de la date à laquelle elle a été versée. L'État bénéficiaire doit rembourser la partie éventuellement non dépensée. Six mois après l'expiration du délai de 18 mois, il doit présenter à la Commission un rapport d'exécution. Ce document indique en détail les dépenses effectuées qui étaient éligibles au FSUE ainsi que toute autre source de financement reçue, y compris les remboursements d'assurances et les dédommagements obtenus auprès de tiers.

5. Rapport annuel et contrôle de la Cour des comptes

La Commission européenne présente un rapport annuel sur le fonctionnement du FSUE. Le dernier rapport annuel porte sur l'année 2016 et montre que la Commission a reçu six demandes au cours de l'année: de la Grèce (tremblement de terre de Leucade), du Royaume-Uni (inondations), de l'Allemagne (inondations en Basse-Bavière), de Chypre (sécheresse et incendies), du Portugal (incendies sur l'Île de Madère) et de l'Italie (tremblements de terre). Toutes ces demandes ont reçu le feu vert de la Commission: en ce qui concerne le tremblement de terre en Grèce et les inondations en Allemagne, le FSUE a été mobilisé en 2016; les décisions relatives aux quatre autres demandes ont été prises au début de l'année 2017. Selon le rapport annuel, quatre procédures antérieures d'intervention du Fonds de solidarité ont été clôturées en 2016.

En 2012, la Cour des comptes a consacré l'un de ses rapports spéciaux au tremblement de terre qui a frappé en 2009 la ville italienne de L'Aquila, dans les Abruzzes. Il s'agissait de la plus grande catastrophe naturelle à laquelle le FSUE avait dû faire face depuis sa création. Le montant total de la subvention a dépassé les 500 millions d'euros. La Cour des comptes a conclu dans son rapport qu'hormis un projet particulièrement complexe (CASE), tous les projets financés étaient conformes à la réglementation.

B. La réforme du FSUE de 2014

En 2005, la Commission avait proposé l'élargissement du champ d'intervention et l'abaissement des seuils de déclenchement des interventions, mais ces propositions avaient toujours été rejetées par la majorité des États membres. Afin de débloquent la situation, la Commission avait proposé diverses modalités d'amélioration du fonctionnement du Fonds dans sa communication sur l'avenir du Fonds de solidarité de l'Union européenne du 6 octobre 2011, mais celles-ci n'avaient pas permis de relancer le débat. Le 25 juillet 2013, la Commission a présenté une nouvelle proposition législative qui a ensuite été négociée dans le cadre de la procédure législative ordinaire et a débouché sur l'entrée en vigueur du règlement modificatif (UE) n° 661/2014 du 15 mai 2014. Le nouveau règlement régissant l'intervention du FSUE a introduit les éléments suivants:



- une procédure plus rapide de paiement, l'introduction d'avances et un délai plus long (porté de 12 à 18 mois) accordé aux pays bénéficiaires pour utiliser les subventions mises à leur disposition;
- un champ d'application et des règles d'éligibilité plus clairs;
- une plus grande attention accordée à la prévention et à l'atténuation des effets des catastrophes naturelles.

C. Mesures de simplification prévues dans le règlement «omnibus»

Le règlement complexe «omnibus» [règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du 18 juillet 2018], qui contient le règlement financier révisé et modifie plusieurs règlements, simplifie les procédures de mobilisation (projets de budgets rectificatifs) et de virement et prévoit le report automatique de crédits d'engagement pour le FSUE.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans sa résolution du 15 janvier 2013 sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne, mise en œuvre et application^[1], le Parlement européen a souligné l'importance du FSUE, principal instrument permettant à l'Union européenne de réagir face à une catastrophe majeure. Parallèlement, il a qualifié d'inacceptable le délai qui sépare le moment où la catastrophe se produit et celui où l'État membre ou la région concernés reçoit l'aide et il a demandé que ce délai soit réduit grâce à une simplification des procédures nécessaires ainsi qu'à la possibilité d'effectuer des paiements anticipés, éléments qui ont été repris dans la nouvelle proposition législative de juillet 2013. La proposition de la Commission a également intégré d'autres suggestions du Parlement, notamment une définition plus claire et plus précise du concept de «catastrophe» et du champ d'intervention, de façon à endiguer le scepticisme des nombreux États membres opposés à une réforme de cet instrument de l'Union.

Après avoir adopté leurs positions respectives sur la base de cette proposition de la Commission de juillet 2013, le Parlement et le Conseil ont procédé, en février 2014, à des négociations interinstitutionnelles qui ont débouché, après trois réunions, sur un compromis en première lecture au titre de la procédure législative ordinaire. Le nouveau règlement est entré en vigueur en juin 2014.

La position de négociation du Parlement était nettement favorable à l'instauration d'un mécanisme de paiements anticipés. Supprimée par le Conseil dans un premier temps, cette nouvelle disposition fait partie du compromis conclu (moyennant le maintien du montant maximum proposé par la Commission, à savoir 10 % d'avances, plafonnées à 30 millions d'euros).

Quant au seuil d'éligibilité pour les catastrophes régionales, l'accord final a maintenu le taux de 1,5 % du PIB régional proposé par la Commission, mais le Parlement est parvenu à inscrire un taux plus bas (1 % du PIB) pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Parmi les autres éléments de l'accord figurent l'extension à 12 semaines du délai de dépôt des demandes par les États membres (la Commission et le Conseil proposaient 10 semaines), l'introduction d'un délai de 6 semaines pour

[1]JO C 440 du 30.12.2015, p. 13.



que la Commission réponde aux demandes ainsi que l'extension à 18 mois de la durée au cours de laquelle la contribution du FSUE peut être utilisée (la Commission et le Conseil proposaient 12 mois).

En principe, l'assistance technique ne peut bénéficier d'une aide, mais la position du Parlement a introduit une dérogation qui a été reprise dans le compromis: les coûts d'assistance technique directement liés à la préparation et à la mise en œuvre des actions peuvent bénéficier d'une contribution financière.

Dans sa résolution du 1^{er} décembre 2016 sur le Fonds de solidarité de l'Union européenne: évaluation^[2], le Parlement a souligné «l'importance de la réforme de 2014, qui est parvenue à surmonter le blocage du Conseil et a finalement répondu aux demandes répétées du Parlement en vue d'améliorer la réactivité et l'efficacité de l'aide, afin d'apporter une réponse rapide et transparente aux citoyens touchés par des catastrophes naturelles».

Le Parlement a salué les nouvelles dispositions proposées par la Commission dans la proposition «omnibus» susmentionnée et, en sa qualité de colégislateur, il a soutenu, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, les modifications conduisant à une simplification et à une facilitation de la mobilisation des fonds.

Marek Kołodziejcki
01/2020

[2]JO C 224 du 27.6.2018, p. 140.

