

La réserve rescEU du mécanisme de protection civile de l'Union

Une contribution utile à la protection civile européenne, malgré des faiblesses de planification préjudiciables à la mise en œuvre et à la durabilité



Table des matières

Points

01 - 13 | Principaux messages **01**

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 13 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

14 - 74 | Nos observations en détail **02**

14 - 37 | Les appels à propositions étaient, pour l'essentiel, conformes aux besoins, mais la courte période d'utilisation possible des fonds de NextGenerationEU a été préjudiciable à leur planification

18 - 22 | Les appels à propositions ont été préparés sur la base d'analyses des lacunes, mais les informations sur les besoins des États membres faisaient défaut dans certains cas

23 - 28 | La nécessité d'absorber les fonds de NextGenerationEU dans un laps de temps limité a contrarié la planification de certains appels

29 - 34 | La Commission et les États membres n'ont pas toujours exploité les synergies pour constituer une réserve stratégique commune de l'UE

35 - 37 | Au stade de la planification, la Commission n'a pas tenu compte de la durabilité des résultats après la fin des projets financés par NextGenerationEU

38 - 58 | Les capacités de rescEU ont dans la plupart des cas fait l'objet d'une passation de marché adéquate et d'une maintenance appropriée, avec quelques retards dans leur mise à disposition

41 - 48 | Les moyens d'intervention destinés aux projets rescEU ont généralement fait l'objet d'une passation de marchés conforme aux exigences énoncées dans les appels à propositions et les conventions de subvention

49 - 52 | La plupart des projets ont accusé des retards qui ont prolongé les délais de livraison de certaines capacités

53 - 58 | La maintenance des équipements en stock n'a été programmée que jusqu'à la fin de la période de disponibilité des financements au titre de NextGenerationEU

59 - 74 | Le déploiement des capacités de rescEU est efficace, mais les procédures de remboursement y afférentes sont parfois fastidieuses

63 - 69 | Les capacités de rescEU ont été déployées efficacement et ont été rapidement adaptées aux nouvelles situations d'urgence

70 - 71 | La charge administrative a parfois retardé les demandes de remboursement

72 - 74 | Les raisons avancées pour expliquer les refus d'intervention de rescEU étaient justifiées

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Nos échantillons

Sigles, acronymes et abréviations

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

01

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 Le [mécanisme de protection civile de l'Union \(MPCU\)](#) est un système permettant aux États membres de l'UE et à dix autres États participants de coordonner leurs opérations en matière de réaction aux catastrophes et de protection civile, avec l'aide de la Commission. Dans un domaine qui relève en premier lieu de la responsabilité des États membres, le rôle du MPCU repose sur trois piliers: la prévention, la préparation et la réaction. Au sein de ce mécanisme, rescEU est la réserve stratégique de l'UE pour ce qui est des capacités de réaction aux catastrophes. Elle est constituée d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies et d'évacuation médicale, ainsi que de plusieurs stocks de moyens d'intervention essentiels, notamment des hôpitaux de campagne, du matériel pour produire de l'énergie et pour construire des abris, des fournitures médicales et des équipements pour faire face aux urgences d'ordre chimique, biologique, radiologique et nucléaire. La réserve rescEU a été pensée en tant que protection supplémentaire pour que l'UE puisse intervenir en dernier recours face aux catastrophes lorsque les capacités existantes au niveau national ou celles préalablement engagées par les États membres ne permettent pas d'assurer une réaction efficace.

- 02** Ces dernières années, l'UE a été confrontée à d'importants défis posés par l'éventail toujours plus complexe des risques et des menaces. Parmi ces défis figurent des problèmes sur les plans de la sécurité (par exemple en lien avec la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine) et de la santé publique (par exemple la pandémie de COVID-19), le changement climatique et les catastrophes naturelles. Dans ce contexte, le nombre d'activations du MPCU a augmenté de façon notable. Celui-ci a en effet été activé plus de 657 fois de 2020 à 2024, soit quatre fois plus qu'au cours des cinq années précédentes. L'adoption, en 2025, de la [stratégie européenne pour une union de la préparation](#) et de la [stratégie de constitution de stocks à l'échelle de l'UE](#) témoigne de l'importance croissante accordée à la protection civile et à la préparation aux situations d'urgence au niveau de l'UE.
- 03** Pour la période couverte par le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, le MPCU est doté d'un budget de 3,7 milliards d'euros. Ce montant englobe l'enveloppe de 1,6 milliard d'euros allouée dans le cadre du CFP proprement dit, ainsi qu'une dotation temporaire supplémentaire de 2 milliards d'euros accordée au titre de NextGenerationEU en réponse aux besoins de relance de l'UE et de ses États membres à la suite de la pandémie de COVID-19. À cela viennent s'ajouter les contributions des autres États participants au MPCU, qui s'élèvent à 114 millions d'euros pour la période 2021-2027. Trois quarts des financements du MPCU pour la période 2021-2027 (soit 2,9 milliards d'euros) ont été alloués à la réserve rescEU.
- 04** La Commission a présenté une [proposition législative](#) de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire, destiné à remplacer le [règlement de 2021](#) actuellement en vigueur. L'enveloppe de 10,7 milliards d'euros proposée au titre du cadre financier pluriannuel 2028-2034 est beaucoup plus élevée que le budget actuel. La Cour a publié un [avis](#) sur ladite proposition.
- 05** Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné la manière dont la Commission a planifié et mis en œuvre des projets visant à constituer et à stocker des réserves rescEU, ainsi que le déploiement de ces réserves. Nous avons vérifié :
- si la Commission a évalué les besoins et les lacunes au niveau de l'UE, et si elle a élaboré les appels à propositions conformément aux besoins constatés;
 - si les projets financés par rescEU ont été mis en œuvre de manière efficace, y compris pour ce qui est de la maintenance des équipements une fois ceux-ci disponibles;
 - si la réserve rescEU a été utilisée pour répondre efficacement à des demandes d'aide après des catastrophes, et si elle l'a été en dernier recours, comme cela était prévu au départ. Nous avons également examiné si les décisions de ne pas répondre favorablement à des demandes d'activation étaient justifiées.

- 06** L'audit a porté sur les appels à propositions rescEU organisés, les projets financés et les opérations de réaction menées de 2022 à 2024, avec la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes comme gestionnaire. Nous avons également audité l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire en ce qui concerne deux appels et trois projets sélectionnés dans le domaine des contre-mesures médicales et de celles visant les agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.
- 07** Nous avons réalisé l'audit objet du présent rapport en raison de l'importance acquise par la protection civile et, plus récemment, par la préparation au sens large dans un contexte de risques croissants (point **02**). Notre rapport fournit aux décideurs politiques et au public une évaluation indépendante de la contribution de la réserve rescEU du MPCU à la protection civile de l'UE. Nous y pointons des insuffisances et y formulons des recommandations d'amélioration susceptibles de contribuer au processus législatif en cours concernant un nouvel instrument MPCU pour la période 2028-2034. L'*annexe I* fournit davantage d'informations générales et de précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 08** Dans l'ensemble, nous concluons que la réserve rescEU du MPCU contribue de manière utile à la protection civile européenne, par l'acquisition et la location des différentes capacités de rescEU et par le déploiement de ces capacités lorsqu'une crise l'exige. Toutefois, des faiblesses dans la planification des appels à propositions entravent la mise en œuvre des projets et mettent en péril leur durabilité. Dans certains cas, les procédures de demande de remboursement pour les opérations de déploiement sont fastidieuses.
- 09** Nous avons constaté que la Commission a programmé les capacités de rescEU essentiellement en fonction des besoins constatés, et que les appels à propositions retenus dans notre échantillon ont été élaborés sur la base d'analyses des lacunes au niveau de l'UE réalisées avant la mise en œuvre de rescEU. Toutefois, dans certains cas, la Commission ne disposait pas d'informations sur les besoins des États membres en matière de capacités, ces informations relevant parfois de la sécurité nationale et étant donc confidentielles. Le volume du financement alloué aux appels à propositions n'était pas toujours directement fonction d'une analyse des besoins. Par ailleurs, le court délai imparti pour l'utilisation des fonds de NextGenerationEU a nui à la planification de certains appels à propositions (voir points **14** à **28**).



Recommandation n° 1

Améliorer l'allocation des fonds en fonction des besoins

Au moment de planifier des nouvelles capacités de rescEU, la Commission devrait uniquement allouer des fonds aux capacités pour lesquelles les informations fournies par les États membres montrent à suffisance qu'elles viennent combler des lacunes au niveau de l'UE.

Quand? Fin 2028 au plus tard.

- 10** La Commission et les États membres n'ont pas toujours exploité les synergies en constituant la réserve stratégique commune de l'UE. Par exemple, les appels à propositions présentent les caractéristiques de procédures concurrentielles, ce qui, par nature, a encouragé les soumissionnaires à se faire concurrence pour l'obtention de financements. Les documents d'appel ne comportaient aucune disposition particulière indiquant qu'il était possible de recourir à des achats communs entre États membres. Nous avons constaté que les quelques efforts en vue d'achats groupés pour les réserves rescEU n'avaient produit des résultats que dans un seul cas, grâce à un accord-cadre (voir points [29](#) à [34](#)).



Recommandation n° 2

Favoriser les synergies dans le processus de financement des opérations à l'appui de la réserve rescEU

Afin d'obtenir des prix plus avantageux, de raccourcir les délais de livraison et d'assurer une meilleure interopérabilité de certains équipements, la Commission devrait:

- a) concevoir des appels à propositions qui encouragent la coopération entre les États membres, par exemple moyennant le dépôt de demandes conjointes, lorsque cela est pertinent;
- b) développer les capacités de rescEU par la passation conjointe de marchés entre la Commission et les États membres, dans la mesure du possible.

Quand? Fin 2028 au plus tard.

- 11** Nous concluons que, dans la plupart des cas, les capacités de rescEU ont fait l'objet d'une passation de marchés adéquate, puis d'une maintenance appropriée pendant la durée du projet, conformément aux exigences définies dans les appels. Néanmoins, du fait des retards enregistrés dans leur acquisition, certaines capacités n'étaient pas disponibles en temps utile. Pour ce qui est des subventions financées par NextGenerationEU, la question de la durabilité des résultats après la fin des projets n'a pas été prise en considération par la Commission dans les appels à propositions. Pour tous les projets concernés, il n'avait été tenu compte de la maintenance des équipements en stock que jusqu'à la fin de la période de disponibilité des financements au titre de NextGenerationEU, le problème de la maintenance au-delà de cette échéance restant sans réponse à ce stade. Ce n'est qu'en 2025 que la Commission s'est tournée vers les États membres pour évaluer les besoins en maintenance après la date de fin prévue des projets et faire en sorte que les projets relevant de NextGenerationEU continuent d'être mis en œuvre après septembre 2026, jusqu'en décembre 2028.
- 12** Nous avons également constaté que la Commission avait intégré, dans deux appels à propositions, la question de la sécurité de l'approvisionnement pour certaines capacités en tant que principe directeur, et que celles-ci pouvaient être acquises auprès de fournisseurs aussi bien européens que non européens. Enfin, nous observons que la Commission a commencé à explorer des moyens d'améliorer la gestion des dispositifs de constitution de stocks du point de vue tant de la gestion des coûts que de la préparation au déploiement, mais que ces moyens n'ont pas encore été mis en pratique. (voir points 35 à 58).



Recommandation n° 3

Améliorer la durabilité des projets rescEU

La Commission devrait, en collaboration avec les États membres:

- a) prévoir la maintenance des équipements de rescEU en stock jusqu'à la fin de leur durée de vie opérationnelle;
- b) évaluer comment renforcer la sécurité de l'approvisionnement par la promotion de la passation de marchés auprès de producteurs européens;
- c) rendre plus efficiente la gestion des dispositifs actuels et futurs de constitution des stocks.

Quand? Fin 2028 au plus tard.

13 Nous avons constaté que la réserve rescEU avait permis de répondre efficacement aux demandes d'aide et que sa capacité d'adaptation rapide aux nouvelles situations d'urgence dépassant le cadre de la protection civile traditionnelle était démontrée. Nous avons toutefois aussi conclu que l'obligation d'introduire les demandes de remboursement séparément pour chaque opération de réaction subventionnée était source de lourdeurs pour les autorités nationales. Enfin, nous estimons que les raisons avancées pour motiver les décisions de ne pas engager d'opération de réaction dans le cadre de rescEU étaient légitimes (voir points 59 à 74).



Recommandation n° 4

Simplifier le remboursement des coûts liés aux opérations de réaction

Afin d'alléger la charge administrative liée au remboursement des coûts des opérations de réaction, la Commission devrait simplifier les procédures administratives, par exemple en accordant des subventions couvrant plusieurs opérations.

Quand? Fin 2027 au plus tard.

02

Nos observations en détail

Les appels à propositions étaient, pour l'essentiel, conformes aux besoins, mais la courte période d'utilisation possible des fonds de NextGenerationEU a été préjudiciable à leur planification

- 14** En 2019, les législateurs de l'UE¹ ont intégré la réserve rescEU dans le mécanisme de protection civile de l'Union (MPCU). L'idée de créer une réserve stratégique de capacités et de stocks européens de réaction aux catastrophes, entièrement financée par l'UE au moyen de subventions, est née à la suite des incendies de forêt qui ont touché de vastes étendues en Europe en 2017. C'est pourquoi dans un premier temps, et conformément à sa vocation de départ, il s'est agi de constituer une réserve d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies. Par la suite, le champ d'action de la réserve a cependant été étendu pour couvrir d'autres types d'urgences, notamment en réponse aux crises provoquées par la COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. C'est ainsi que la réserve rescEU a progressivement évolué en intégrant d'autres capacités. Parmi celles-ci figurent des hôpitaux de campagne, des moyens de transport et de production d'énergie, du matériel pour construire des abris, des fournitures médicales et des équipements pour faire face aux urgences d'ordre chimique, biologique, radiologique et nucléaire (*annexe I*).

¹ Décision (UE) 2019/420 modifiant la décision n° 1313/2013/UE.

- 15** Pour la période 2021-2027, quelque 844 millions d'euros ont été consacrés aux capacités de rescEU sur l'enveloppe allouée au MPCU au titre du cadre financier pluriannuel (CFP). Les financements disponibles pour la réserve rescEU ont considérablement augmenté en 2022 et 2023 avec l'allocation de 2 039 millions d'euros de fonds provenant de NextGenerationEU. Les capacités de rescEU ont été principalement acquises au moyen d'appels à propositions publiés par la direction générale de la Commission en charge de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) à l'intention tant des États membres de l'UE que des autres États² participant au MPCU.
- 16** Dans le cadre de nos travaux d'audit, sur les 15 appels à propositions lancés de 2022 à 2024, nous en avons sélectionné six qui représentent ensemble quelque 1,8 milliard d'euros sur un total de 2,2 milliards d'euros pour la période en question ([tableau de l'annexe II](#)). Ces appels portaient sur l'acquisition, le développement et la maintenance de capacités de rescEU dans les domaines de la lutte aérienne contre les feux de forêts (AFFF), des moyens médicaux et CBRN, de l'assistance médicale aéroportée, du transport et de la logistique aériens d'urgence et des abris mobiles destinés aux populations touchées par une catastrophe.
- 17** Nous avons examiné si la mise en place de rescEU reposait sur une analyse des besoins. Nous avons également vérifié si les six appels à propositions de notre échantillon avaient été correctement élaborés, à savoir s'ils étaient étayés par une analyse des lacunes complète et réalisée en temps utile, tenant compte du type de capacités nécessaires, des exigences quantitatives et qualitatives, de la répartition géographique et des coûts estimatifs. Enfin, nous avons examiné si les projets retenus satisfaisaient aux différentes exigences définies par la Commission.

² L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'Islande, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine.

Les appels à propositions ont été préparés sur la base d'analyses des lacunes, mais les informations sur les besoins des États membres faisaient défaut dans certains cas

18 Pour créer rescEU en connaissance de cause, la Commission a fait réaliser une [étude d'évaluation des définitions, des lacunes et des coûts en matière de capacités de réaction](#) pour le MPCU. Le rapport final, publié en 2019, donnait un aperçu complet des lacunes et comportait les informations suivantes:

- a) un examen et une redéfinition des capacités de réaction existantes;
- b) une analyse des coûts;
- c) une analyse des lacunes en matière de capacités fondée sur les risques;
- d) des objectifs révisés en matière de capacités.

19 Nous constatons que cette étude a fortement influé sur le cadre législatif³ pour ce qui est de l'intégration des capacités CBRN, d'abris temporaires, de transport et logistiques dans le champ d'action de rescEU, ainsi que de la définition des exigences de qualité correspondantes.

20 Les besoins spécifiques dans chacun des domaines thématiques (tels que les équipements CBRN et les abris temporaires) ont fait l'objet de discussions avec des groupes de travail d'experts mis en place par la Commission et composés, entre autres, de représentants de l'ensemble des États membres de l'UE et des autres États participants. Tous les appels à propositions de notre échantillon répondaient à des besoins mis au jour par l'analyse des lacunes en matière de capacités réalisée dans le cadre de l'étude de 2019 et/ou par les résultats des discussions des groupes de travail d'experts. Les deux appels à propositions dans le domaine de la lutte aérienne contre les feux de forêts étaient des modèles d'analyse préalable approfondie des besoins en capacités de cette nature ([encadré 1](#)).

³ L'étude a en effet inspiré les modifications apportées à la décision d'exécution (UE) 2019/570 relative aux capacités de rescEU par les décisions d'exécution (UE) 2021/88, (UE) 2022/288 et (UE) 2022/461.

Encadré 1

Les appels à propositions concernant la lutte aérienne contre les feux de forêts reposaient sur une analyse des lacunes en la matière

La Commission a fondé l'appel à propositions de 2022 relatif aux capacités de lutte aérienne contre les feux de forêts sur les travaux réalisés de 2019 à 2022 par le groupe de travail rescEU dédié à ce domaine. Ce groupe de travail était notamment composé de représentants de la Commission et d'experts en gestion de flotte nationale de lutte contre les feux de forêts, provenant des États membres de l'UE et des autres États participants.

Lors des réunions de ce groupe de travail, la Commission et les experts nationaux se sont mis d'accord sur une répartition géographique des capacités de rescEU qui corresponde aux besoins régionaux.

Pour ce qui est de l'Europe du Sud, ils sont convenus de la nécessité d'acquérir six modules de lutte aérienne contre les incendies (comprenant chacun deux avions amphibies de taille moyenne) et ont recommandé que cinq d'entre eux soient basés en Grèce, en Espagne, en France, en Croatie et en Italie. Quant au sixième, il pouvait être basé soit au Portugal soit à Chypre.

Lors de réunions ultérieures, la Commission et les experts nationaux se sont accordés sur les caractéristiques techniques des avions et ont évalué le coût escompté de chaque capacité.

- 21** Dans le cas particulier des capacités CBRN, l'analyse des lacunes de 2019 indiquait qu'il serait préférable que les capacités de réaction dans ce domaine soient développées au niveau de l'UE en raison de leur coût élevé. Elle n'a toutefois pas révélé toute l'étendue des lacunes en matière de capacités, certaines des informations concernées ayant été classifiées en raison de leur importance pour la sécurité nationale. La Commission ne disposait donc pas d'une vision claire des capacités existantes dans les États membres. Elle a dû fonder son analyse sur les risques mis en évidence dans le cadre des discussions des groupes de travail d'experts, ainsi que sur une analyse des menaces pour la santé réalisée par l'un de ses services, à savoir l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA). C'est principalement sur ces sources qu'elle s'est appuyée pour établir l'appel à propositions de 2022 concernant les équipements CBRN et celui de 2023 sur les équipements médicaux CBRN.
- 22** L'analyse des lacunes de 2019 avait pour autre limite de reposer sur des évaluations des risques nationales, qui ne fournissaient pas toutes le même niveau d'information. Selon le rapport final (point 18), les détails des scénarios hypothétiques sous-tendant ces évaluations et les informations relatives aux mesures de prévention et d'atténuation envisagées n'étaient pas pleinement accessibles.

La nécessité d'absorber les fonds de NextGenerationEU dans un laps de temps limité a contrarié la planification de certains appels

- 23** De 2022 à 2024, les capacités de rescEU ont été financées soit sur l'enveloppe allouée au titre du CFP soit par des fonds de NextGenerationEU. Les crédits alloués au titre du CFP doivent être engagés au plus tard à la fin de 2027⁴. Par contre, dans le cas de NextGenerationEU (*encadré de l'annexe I*), les fonds devaient avoir été engagés avant la fin de 2023 et versés au plus tard à la fin de 2026⁵ et, selon les conventions de subvention, les projets doivent avoir été réalisés avant la fin septembre 2026.
- 24** Dans notre échantillon, les deux appels concernant l'achat ou la location temporaire de capacités de lutte aérienne contre les feux de forêts étaient financés sur l'enveloppe allouée au MPCU au titre du CFP. En revanche, ceux concernant les capacités CBRN, les abris, le transport et la logistique étaient financés par NextGenerationEU. Les appels concernant les capacités CBRN ont été financés sur la contribution apportée par l'HERA au MPCU dans le cadre d'une convention de codélégation. Celle-ci a en effet fourni à la DG ECHO des crédits d'engagement s'élevant à 580,5 millions d'euros en 2022 et 685,5 millions d'euros en 2023, pour la constitution de stocks de fournitures médicales destinées à répondre aux urgences CBRN.

⁴ Article 114, paragraphe 2, du [règlement financier](#),

⁵ Article 3, paragraphes 4 et 9, du [règlement n° 2020/2094 du Conseil](#).

- 25** Si tous les appels à propositions de notre échantillon répondaient aux risques et lacunes mis au jour dans l'évaluation des lacunes de 2019 ou dans le cadre des discussions des groupes de travail d'experts, nous avons constaté que pour deux d'entre eux, le temps disponible était insuffisant pour les élaborer soigneusement. Par exemple, à l'époque de l'appel à propositions de 2022 concernant les capacités CBRN, un document interne de la Commission faisait état de délais très courts pour engager les fonds de NextGenerationEU. Il rappelait que le règlement NextGenerationEU imposait d'engager juridiquement 60 % des fonds disponibles, soit quelque 1,2 milliard d'euros, au plus tard à la fin de 2022 et qu'un accord et des progrès rapides étaient donc nécessaires, ce qui corrobore notre conclusion selon laquelle l'appel de 2022 visait surtout à absorber les fonds de NextGenerationEU qui venaient d'être mis à disposition. En réalité, les propositions des soumissionnaires qui ont répondu à l'appel de 2022 concernant les capacités CBRN avaient une valeur prévisionnelle plus faible que le montant des fonds disponibles pour cet appel. Dans le contexte de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, et après consultation des États membres et des autres États participants, la Commission leur a alors demandé d'augmenter significativement ces montants. L'un des soumissionnaires a ainsi augmenté le budget de son projet de 86 millions d'euros, et un autre, de quelque 63 millions d'euros, soit de 55 % et de 113 % respectivement, pour acquérir davantage d'équipements compte tenu de l'évolution des risques liés à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine.
- 26** En 2022, la Commission a lancé un appel à propositions dans le domaine des transports et de la logistique. Seuls deux États membres ont soumis des propositions, dont l'une a ensuite été retirée. Pour ce qui est de l'autre proposition, plusieurs cycles de questions et de réponses ont été nécessaires pour clarifier les besoins énoncés dans l'appel. En outre, les modifications apportées à la proposition initiale ont conduit à une multiplication par cinq de son budget de départ, de 27 millions d'euros à près de 136 millions d'euros, la première version de cette proposition prévoyant un avion de moins (soit deux au lieu des trois finalement proposés) et ne tenant pas compte du coût des heures de vol.
- 27** Cette unique proposition retenue ne satisfaisait par ailleurs pas pleinement à toutes les conditions de l'appel (*encadré 2*). Si l'État membre concerné possédait une expérience suffisante dans les projets d'une telle envergure, il n'en avait aucune en matière de fourniture de services de transport aérien d'urgence en situation de réaction rapide, puisqu'il s'agissait d'une capacité d'un nouveau type. Le soumissionnaire y a toutefois vu l'occasion d'ajouter les transports et la logistique à ses travaux de constitution de stocks. Au stade de l'évaluation de la proposition, la Commission a détecté un risque que le soumissionnaire ne soit pas en mesure de gérer le projet par manque de personnel, mais elle n'a pas remis en question le calendrier du projet, qui s'est finalement révélé trop ambitieux au vu des retards importants enregistrés (*encadré 5*).

Encadré 2

Exigences de l'appel à propositions concernant les transports et la logistique

L'appel à propositions concernant les transports et la logistique imposait aux soumissionnaires de mettre à disposition deux avions polyvalents, ainsi qu'un avion d'évacuation sanitaire si les avions polyvalents ne satisfaisaient pas aux critères en la matière (par exemple la capacité de transporter au moins quatre unités de soins intensifs ou 24 patients sur des civières) définis dans la [décision d'exécution \(UE\) 2019/570](#).

L'appel imposait également d'autres conditions aux soumissionnaires, à savoir:

- aptitude à assurer les transports de jour comme de nuit;
- aptitude à fonctionner, le cas échéant, dans des circonstances difficiles, par exemple à proximité d'une zone de guerre;
- aptitude à assurer des fonctions de soutien logistique pertinentes telles que le chargement et le déchargement du matériel;
- aptitude à assurer le transport et la manutention de marchandises spéciales conformément aux normes internationales.

Le soumissionnaire retenu ne satisfaisait pas pleinement à ces exigences supplémentaires. Les aéronefs proposés pouvaient fonctionner de jour et de nuit, mais ils présentaient des limites pour ce qui est de le faire dans des circonstances difficiles (en raison du type de moteur dont ils étaient équipés), de charger et de décharger le matériel (ayant besoin d'un soutien logistique au sol) et de transporter certains modules, tels que les véhicules de lutte contre les incendies de forêt.

28 Nous avons examiné un appel à propositions concernant la fourniture d'abris, que nous avons jugé bien préparé malgré les brefs délais pour l'absorption des fonds de NextGenerationEU. Nous avons constaté qu'afin d'éviter toute discrimination non intentionnelle à l'égard des soumissionnaires, le document relatif à l'appel n'imposait pas explicitement aux États membres de proposer un type particulier d'abri. La Commission avait défini des caractéristiques minimales que les États membres étaient appelés à compléter par des solutions spécifiques, ce qui permettait à chacun d'entre eux de faire jouer sa propre expertise et d'intégrer des innovations issues de l'industrie. Nous avons constaté que cette façon de procéder avait donné des résultats positifs. En effet, la Commission a ainsi pu sélectionner différents projets à financer, y compris certains proposant deux types d'abris (des abris pour une utilisation de courte ou de moyenne durée, faciles à transporter et à installer, et des abris plus complexes mais mieux adaptés à une utilisation de moyenne durée).

La Commission et les États membres n'ont pas toujours exploité les synergies pour constituer une réserve stratégique commune de l'UE

- 29** Toutes les capacités de rescEU sont hébergées dans des États membres de l'UE et d'autres États participants, qui sont disposés à répondre aux appels à propositions de la Commission. La Commission et les États membres sont tenus d'assurer⁶ une répartition géographique adéquate des capacités de rescEU. En examinant les appels à propositions de notre échantillon, nous avons constaté que la répartition géographique des capacités de rescEU dans l'ensemble de l'UE et des autres États participants dépendait de la volonté des différents États de participer aux projets concernés.
- 30** Le rapport final de l'étude d'évaluation des définitions, des lacunes et des coûts en matière de capacités de réaction, publié en 2019, évoque la possibilité d'envisager, au stade de la passation des marchés, l'achat et le stockage communs de certaines capacités. Or aucun des appels à propositions de notre échantillon n'y fait référence. Les documents d'appel ne comportaient aucune disposition particulière concernant la possibilité de recourir à des achats communs entre États membres (par exemple en avantageant les demandes émanant de consortiums).
- 31** Un bénéficiaire de l'un des projets de notre échantillon a admis que lors des réunions des groupes de travail d'experts, la Commission avait fourni des informations sur la possibilité de procéder à des achats communs. Néanmoins, le système des appels à propositions encourageait, par nature, les soumissionnaires à se faire concurrence pour l'obtention des financements. Un autre bénéficiaire de projet avait vainement tenté d'entrer en contact avec d'autres États membres lors de l'élaboration de sa proposition.
- 32** Pour un projet relevant de l'un des appels à proposition de notre échantillon, l'HERA a facilité la passation de marché pour un article en recourant à un accord-cadre passé avec 14 États membres de l'UE et autres États participants. Cette solution avait été saluée par le bénéficiaire du projet, qui avait aussi dû acquérir de grandes quantités d'autres moyens d'intervention en peu de temps et sans pouvoir s'appuyer sur un accord-cadre.

⁶ Article 12, paragraphe 1, de la [décision n° 1313/2013/UE](#).

- 33** Dans un autre cas, la Commission a essayé de faciliter une passation conjointe de marché entre six États membres ayant obtenu un financement pour acquérir des capacités de lutte aérienne contre les feux de forêts. Cependant, suivant l'interprétation qui était la sienne en 2021, la Commission a estimé qu'il lui était juridiquement impossible d'acquérir directement les équipements pour le compte des États membres sans être elle-même propriétaire d'au moins une partie des achats. Depuis la révision du [règlement financier](#)⁷ de novembre 2024, la passation directe de marchés par la Commission pour le compte des États membres est possible dans de tels cas.
- 34** Nous estimons que la Commission était la mieux placée pour veiller à la complémentarité avec d'autres capacités européennes lors de l'examen des propositions de projets des soumissionnaires. La complémentarité avec les stocks existants de l'UE constituait un sous-critère d'évaluation de la pertinence des projets dans le cadre des appels à propositions de notre échantillon relatifs aux capacités CBRN. Toutefois, pour ce qui est de l'appel à propositions de 2022, la Commission a évalué ce sous-critère uniquement du point de vue de l'interopérabilité, qui ne constitue qu'un aspect parmi d'autres de la complémentarité. Elle a amélioré son approche lors de l'appel de 2023 dans le même domaine en intégrant la complémentarité en tant que sous-critère faisant l'objet d'une appréciation dans son rapport d'évaluation.

Au stade de la planification, la Commission n'a pas tenu compte de la durabilité des résultats après la fin des projets financés par NextGenerationEU

- 35** Quatre des six appels à propositions de notre échantillon avaient été élaborés suivant le calendrier standard de mise en œuvre des fonds de NextGenerationEU, ce qui a limité la planification à moyen terme des moyens d'intervention financés par les différentes subventions. Les soumissionnaires de projets étaient tenus de préciser ce qu'il adviendrait des équipements achetés, y compris pour ce qui est de la maintenance, jusqu'à la fin du projet en septembre 2026. L'un des soumissionnaires s'est inquiété de la durabilité dès la phase de proposition de projets en 2022, mais la question n'a pas été traitée à ce stade. Les deux appels à propositions dans le domaine de la lutte aérienne contre les feux de forêts étant financés sur l'enveloppe allouée au MPCU au titre du CFP, cette limite ne les concernait pas.

⁷ Article 168.

36 Pour ce qui est des deux appels dans le domaine des capacités CBRN, les soumissionnaires avaient planifié des services de maintenance des équipements en stock jusqu'au terme de leurs projets. Une seule des propositions de projets financées par NextGenerationEU comprenait des dispositions précisant ce qu'il adviendrait des moyens d'intervention une fois le projet terminé. En l'occurrence, le bénéficiaire avait également prévu la possibilité d'acquérir des services de maintenance au-delà du terme du projet en faisant insérer dans le contrat de marché une clause permettant de prolonger ce dernier d'un an après la date de fin du projet (*encadré 3*).

Encadré 3

Dispositions concernant la durabilité après la fin du projet

En vertu de la convention de subvention conclue entre la Commission et l'État membre concerné, un bénéficiaire de projet devait planifier ce qu'il adviendrait, au terme du projet, des moyens d'intervention achetés, notamment ceux ayant une durée de vie bien plus longue que les 3 ans et 9 mois du projet, ainsi que le recyclage de certains éléments du stock.

Le contrat découlant d'une procédure de marché concernant des capacités CBRN que nous avons retenue dans notre échantillon montre que l'État membre bénéficiaire a pris des dispositions auprès du fournisseur en vue de prolonger la maintenance au-delà de la date de fin du projet, certains équipements en stock ayant une durée de vie plus longue que celle du projet lui-même. Toutefois, en décembre 2025, la maintenance après septembre 2026 n'avait toujours pas fait l'objet d'un contrat, la Commission n'ayant communiqué aucune information indiquant si la durée de la subvention pouvait être prolongée au-delà de cette échéance. Dans la mesure où il avait prévu cette possibilité dans son contrat de marché, le bénéficiaire du projet pourrait néanmoins conclure des contrats de maintenance pour l'après septembre 2026, si la durée du projet venait à être prolongée.

37 À la fin de 2025, la Commission n'avait communiqué aucune information aux autorités nationales en ce qui concerne la planification de la durabilité de fin 2026 au début du prochain CFP en 2028. En décembre 2025, elle a informé les États membres qu'une dérogation avait été accordée pour prolonger la période de mise en œuvre du projet jusqu'au 31 décembre 2028 au plus tard. Or, en mars 2026, la question de la nécessité de financer la maintenance des équipements en stock de rescEU jusqu'au prochain CFP n'était toujours pas résolue.

Les capacités de rescEU ont dans la plupart des cas fait l'objet d'une passation de marché adéquate et d'une maintenance appropriée, avec quelques retards dans leur mise à disposition

38 Nous avons sélectionné un échantillon de sept projets sur un total de 75 financés par l'un des six appels à propositions retenus, lancés de 2022 à 2024 (point [16](#)). Ces projets représentaient 36 % du financement total accordé (à savoir 800 millions d'euros sur 2,2 milliards d'euros). Nous avons complété cet échantillon par un projet attribué directement.

39 Les projets de notre échantillon concernaient l'acquisition ou la location de capacités de lutte contre les incendies (projets 1 et 7), la constitution de stocks d'équipements CBRN et médicaux et leur maintenance (projets 2, 3 et 6), la fourniture de services de transport aérien de personnes et de matériel (projet 4), l'acquisition d'abris mobiles pour les populations touchées par une catastrophe et l'approvisionnement énergétique d'urgence (projet 8). L'[encadré 4](#) donne quelques exemples des différents types de projets rescEU figurant dans notre échantillon. La liste complète des projets est fournie à l'[annexe II](#).

Encadré 4

Exemples de projets rescEU figurant dans notre échantillon

Stock d'équipements chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (projets 2, 3 et 6)

RescEU a servi à financer des projets visant à accroître la capacité de l'UE à réagir aux incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Dans le cadre de ces projets, des stocks ont été constitués en fonction de différents scénarios d'urgence. Lors de la planification, il a été tenu compte de la nature et de l'ampleur des incidents éventuels et des mesures de réaction envisagées dans de tels cas.

Les stocks comprennent des fournitures médicales, du matériel de protection et de décontamination et d'autres équipements pouvant être utiles aux services de première intervention ou à la population au sens large.



Source: Exercice *Rescue Borealis*, Ministère de l'intérieur, Finlande, 2025.

Capacités d'hébergement rescEU – Villages de conteneurs (projet 5)

RescEU a également servi à financer un projet visant à fournir des abris pouvant être déployés rapidement sur les lieux d'une situation d'urgence, telle qu'un grave séisme. Les abris prennent la forme de villages de conteneurs avec des espaces dédiés au logement, à l'hygiène et à l'assainissement ainsi qu'aux services médicaux de base, des réservoirs d'eau et des générateurs d'énergie, chaque village pouvant accueillir 256 personnes. Ces capacités offrent une certaine souplesse, car les modules de conteneurs permettent d'apporter, dans différentes situations, une réponse ciblée aux besoins des pays touchés.



Source: Cour des comptes européenne.

Transition vers rescEU — Mise à disposition d'un module de lutte aérienne contre les feux de forêts pendant la saison des incendies (projet 7)

La Commission organise chaque année des appels à propositions en vue de financer la location d'avions pour les mettre à la disposition de rescEU pendant la saison des incendies (du 15 juin au 31 octobre). Le projet figurant dans notre échantillon concernait un module de lutte aérienne contre les feux de forêts (constitué de deux avions amphibies de taille moyenne et de leurs équipages) mis à la disposition de rescEU par l'Italie. Ces avions peuvent être utilisés dans d'autres pays ne disposant pas de ressources suffisantes pour faire face aux incendies de forêt de grande envergure.



Source: Cour des comptes européenne.

- 40** Nous avons évalué l'efficacité avec laquelle les États membres avaient acquis ou loué les capacités concernées, ainsi que la disponibilité de ces capacités dans différents pays. Nous avons en outre examiné leurs modalités de maintenance et de gestion une fois qu'elles étaient disponibles.

Les moyens d'intervention destinés aux projets rescEU ont généralement fait l'objet d'une passation de marchés conforme aux exigences énoncées dans les appels à propositions et les conventions de subvention

- 41** Globalement, pour les huit projets de notre échantillon, les capacités énumérées dans la convention de subvention avaient toutes été acquises, ou étaient en passe de l'être, d'une manière conforme aux exigences définies dans les appels à propositions et les conventions de subvention. Nous avons constaté que les marchés publics que nous avons sélectionnés en lien avec ces projets respectaient les exigences en matière de prix, de qualité et de quantités fixées dans les conventions de subvention, et correspondaient aux résultats des études de marché réalisées avant le lancement des procédures de marchés, sauf dans le cas d'un projet. Ce dernier a d'ailleurs fait l'objet d'une enquête de l'[Office européen de lutte antifraude \(OLAF\)](#).
- 42** En février 2025, l'OLAF a recommandé le recouvrement de plus de 91 millions d'euros sur 114 millions d'euros destinés à l'achat de générateurs pour les zones touchées par des pénuries d'électricité à la suite de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Selon l'OLAF, les principes de transparence, de concurrence, d'égalité de traitement et de bonne gestion financière n'ont pas été respectés dans le cadre de la procédure de marché. L'enquête a mis au jour une surtarification, un manque de concurrence et l'octroi d'avantages indus à certains contractants. La Commission a donc commandé un audit indépendant des systèmes de contrôle interne de l'autorité nationale concernée et de son utilisation des fonds reçus au titre des autres conventions de subvention rescEU. Elle entend suivre cette affaire en 2026 et appliquer éventuellement des corrections financières.
- 43** En novembre 2025, malgré des retards (points [50](#) à [52](#)), la plupart des moyens d'intervention des projets de notre échantillon avaient été rendus disponibles, comme l'ont confirmé nos contrôles sur place, et étaient prêts à être déployés après leur enregistrement dans le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS). Le CECIS est l'application en ligne d'alerte et de notification qui permet un échange d'informations en temps réel entre le Centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) et les 37 points focaux nationaux du MPCU, qui consistent chacun en une autorité ou un ministère en charge 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 de la protection civile, désigné(e) par son pays pour assurer la coordination avec l'ERCC. Dans le cas du projet sous enquête de l'OLAF, les moyens d'intervention, stockés dans des entrepôts, ne peuvent plus être déployés en raison d'investigations en cours au niveau national.

- 44** Les capacités ont été enregistrées dans le CECIS soit à mesure que les éléments étaient livrés et stockés en entrepôt soit, dans certains cas, une fois que l'ensemble du module concerné était en entrepôt. En 2025, la Commission a mis en place le CECIS 2. Ce système mis à niveau comporte des améliorations visant à atténuer le risque d'erreurs dues à l'enregistrement manuel des moyens d'intervention.
- 45** Bien que la protection civile relève de la compétence nationale, les bénéficiaires soutiennent fortement et saluent les dimensions de solidarité et de partage des connaissances en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence⁸. Les conventions de subvention exigent l'affichage du logo de rescEU afin d'attirer l'attention sur la solidarité européenne en action. Lors de nos visites d'audit, nous avons constaté que ce logo était effectivement visible sur la plupart des éléments que nous avons vérifiés (*photo 1*) Il y avait toutefois deux exceptions. Dans un cas, le logo n'était pas apposé sur les articles emballés conservés dans un entrepôt, mais il devait l'être au stade de la préparation du déploiement, conformément aux procédures de fonctionnement standard de l'entrepôt. Dans un autre cas, des avions de lutte aérienne contre les feux de forêts n'étaient pas marqués du logo rescEU.

Photo 1 | Abris temporaires rescEU: logo de l'UE sur une couverture



Source: Cour des comptes européenne.

⁸ Union européenne, *Enquête Eurobaromètre spécial 511b, Report on EU Civil Protection, 2021* (disponible sur le site internet du réseau européen de connaissances en matière de protection civile).

- 46** Nous avons constaté que la protection civile financée par l'UE tend à s'écarter de son rôle traditionnel de fourniture d'un soutien lors de catastrophes nationales et d'urgences en temps de paix, pour s'orienter plutôt vers un rôle plus intégré dans la défense nationale, la sécurité et la santé publique. Cette évolution est illustrée par la croissance que connaissent les capacités de rescEU depuis 2019 du fait de la pandémie de COVID-19 et de la guerre en Ukraine. En ce qui concerne l'échantillon de projets que nous avons audités, si la nécessité de garantir l'approvisionnement était érigée en principe directeur dans certains des appels à propositions, la fourniture de différents types de capacités de rescEU était ouverte aux opérateurs européens et non européens. Dans une perspective de sécurité d'approvisionnement et d'autonomie stratégique, certains États membres ont exprimé le souhait que soit étudiée la question de savoir si l'UE pouvait utiliser son pouvoir de négociation pour donner la priorité à l'acquisition de moyens fabriqués en Europe.
- 47** Par exemple, dans le cadre du projet de lutte aérienne contre les feux de forêts portant sur l'achat de deux avions amphibies de moyenne envergure, l'État membre concerné a lancé une étude de marché qui a débouché sur des propositions d'acquérir des versions modernisées de modèles plus anciens ou des prototypes d'avions non encore certifiés. En l'absence de fournisseurs disponibles sur le marché, cet État membre s'est uni à cinq autres pour entamer des discussions avec un fabricant non européen qui avait cessé de produire les aéronefs amphibies de taille moyenne qu'ils avaient achetés par le passé. Ils ont demandé à la Commission de faciliter ces négociations pour deux raisons: premièrement, parce qu'il fallait commander au moins 20 avions pour que la production soit relancée et, deuxièmement, afin d'obtenir un tarif compétitif et des garanties solides de livraison des aéronefs.
- 48** Le processus de négociation au niveau de l'UE a duré plus de deux ans. Un contrat spécifique a ensuite été signé entre l'État membre susmentionné et le fournisseur en 2024, les aéronefs devant être livrés en 2029 et en 2030, soit après la fin de la période couverte par le CFP actuel. La longueur des négociations avec le fournisseur a par la suite amené cet État membre à se demander si les fonds investis pour relancer la production d'un avion de lutte contre les incendies non européen n'auraient pas plutôt dû servir à soutenir le développement d'un aéronef par un constructeur européen.

La plupart des projets ont accusé des retards qui ont prolongé les délais de livraison de certaines capacités

- 49** Sept des huit projets de notre échantillon étaient en cours au moment de l'audit. Six projets devaient être terminés en août ou en septembre 2026 au plus tard, et un en 2030.
- 50** La mise en œuvre de deux projets était conforme au calendrier prévu. Les six autres projets avaient enregistré des retards dans la réalisation de certains jalons concernant l'acquisition de capacités de rescEU. Nous avons constaté que la mise en œuvre des projets dans les délais impartis avait souvent été compromise du fait de la longueur des procédures de marchés, tenant notamment à la complexité des cahiers des charges à établir, et par des problèmes de disponibilité de certains produits sur le marché. L'**encadré 5** présente un exemple de projet considérablement retardé.

Encadré 5

Retards importants dans la conclusion du contrat relatif aux moyens de transport aérien de rescEU

Un projet concernait la location de deux grands avions pour le transport de passagers et de matériel et d'un avion d'évacuation sanitaire, ainsi que la mise à disposition d'une équipe médicale.

Comme il s'agissait du premier projet financé par rescEU dans le domaine du transport et de la logistique, et compte tenu de sa complexité, le cahier des charges a été difficile à établir. L'obtention d'un financement national pour la partie TVA du projet a également posé des problèmes. Ces facteurs ont entraîné un retard de 27 mois, un jalon concernant l'appel d'offres pour les deux avions polyvalents ayant été atteint au bout de 32 mois au lieu des cinq prévus initialement.

- 51** Pour le projet concernant les abris et les trois projets concernant des moyens d'intervention CBRN et médicaux, les marchés ont dans leur grande majorité été passés dans les temps. Des retards ont été enregistrés, principalement parce que certains produits, notamment des vaccins, étaient en rupture de stock. D'autres moyens d'intervention, par exemple des tenues de protection innovantes dotées d'une ventilation indépendante, n'ont pas pu être achetés sur le marché avec le budget disponible.
- 52** Les projets financés par NextGenerationEU ont quant à eux une durée bien déterminée. Leur date d'achèvement est donc stricte, et le délai entre le moment où toutes les capacités de rescEU pour un projet donné sont disponibles et celui où le projet s'achève est forcément court. Il l'était d'autant plus pour les projets qui ont accusé des retards. À une exception près, aucun des stocks de notre échantillon subventionnés par NextGenerationEU n'était complet avant le début de l'année 2026, alors que les projets doivent être achevés en septembre 2026.

La maintenance des équipements en stock n'a été programmée que jusqu'à la fin de la période de disponibilité des financements au titre de NextGenerationEU

- 53** Les projets NextGenerationEU doivent avoir été achevés en septembre 2026, les paiements finaux étant tous effectués par la Commission au plus tard en décembre de la même année. La planification de tous les projets de notre échantillon qui ont bénéficié d'un financement de NextGenerationEU s'en est ressentie pour ce qui est de la maintenance des équipements en stock après leur acquisition, celle-ci n'ayant été systématiquement programmée que jusqu'en septembre 2026, sauf dans un cas où, dès le départ, aucun budget n'était prévu pour la maintenance. Au moment de notre audit, la Commission travaillait encore à une solution pour financer la maintenance des équipements stockés dans le cadre de ces projets du 1^{er} octobre 2026 au 31 décembre 2027, date à laquelle s'achève la période couverte par le CFP actuel. En décembre 2025, la Commission a informé les bénéficiaires qu'une dérogation avait été accordée pour prolonger les projets (point **37**).
- 54** Un projet relevant de l'appel lancé en 2022, qui concernait l'acquisition d'un stock d'équipements CBRN, a enregistré une sous-utilisation importante des crédits durant sa mise en œuvre. La Commission et l'État membre concerné sont convenus que la différence entre les dépenses prévues et les dépenses effectives pourrait être consacrée à l'achat d'autres moyens d'intervention destinés à aider à faire face aux incidents CBRN. Nous estimons cependant que le fait de dépenser les fonds pour des capacités supplémentaires alors que la date de fin du projet est encore plus proche aggrave la question de la durabilité, après septembre 2026, des équipements en stock financés par NextGenerationEU, comme l'ont également souligné d'autres bénéficiaires de projet (**encadré 6**).

Encadré 6

La maintenance des équipements en stock financés par NextGenerationEU peut être coûteuse

La maintenance des équipements en stock de rescEU afin de s'assurer qu'ils restent disponibles pour déploiement est le deuxième aspect le plus important après celui de l'acquisition. Elle doit faire l'objet d'une planification appropriée. C'est pourquoi la continuité du financement a une incidence directe sur la durée de fonctionnement des équipements. L'absence de continuité compromet les investissements réalisés dans le développement des capacités de rescEU et la préparation de l'UE aux crises.

Par exemple, selon le bénéficiaire du projet, pour les stocks d'équipements CBRN et médicaux relevant de l'un des projets, il faudrait au strict minimum 10 millions d'euros pour couvrir les frais d'entreposage, voire jusqu'à 68 millions d'euros pour la maintenance complète, renouvellement des produits périssables compris.

- 55** La conservation de grands stocks en entrepôt nécessite un suivi constant afin de s'assurer que les produits et les équipements restent prêts à l'emploi. Cet aspect est important pour les produits périssables, comme certains produits médicaux, ainsi que pour les équipements dont les batteries doivent être régulièrement rechargées et ceux dont l'étalonnage doit être contrôlé périodiquement, tels que les spectromètres.
- 56** La maintenance dans les entrepôts (y compris pour ce qui est de l'expiration et de la rotation de certains produits) n'était pas toujours systématisée ni automatisée. Dans un cas, nous avons constaté que l'État membre utilisait une simple feuille de calcul pour suivre les travaux de maintenance et les mises à jour. Dans un autre cas, aucune preuve de la documentation du suivi des travaux de maintenance ne nous a été fournie.
- 57** Lors de nos visites sur place, nous avons constaté que tous les bénéficiaires étaient en mesure de respecter le délai de 12 heures fixé pour le déploiement des capacités de rescEU. Des procédures opérationnelles standard relatives à l'entreposage, à la maintenance et au déploiement, élément livrable important pour garantir l'état de préparation des équipements en stocks, étaient en place ou en cours d'élaboration, conformément aux dispositions des conventions de subvention.
- 58** Nous avons également observé que la Commission et des bénéficiaires de projet étudiaient plusieurs solutions pour améliorer la gestion des dispositifs de stockage existants ou futurs, du point de vue aussi bien de la gestion des coûts que de la préparation au déploiement (*encadré 7*).

Encadré 7

Approches à l'étude pour améliorer l'efficacité du stockage

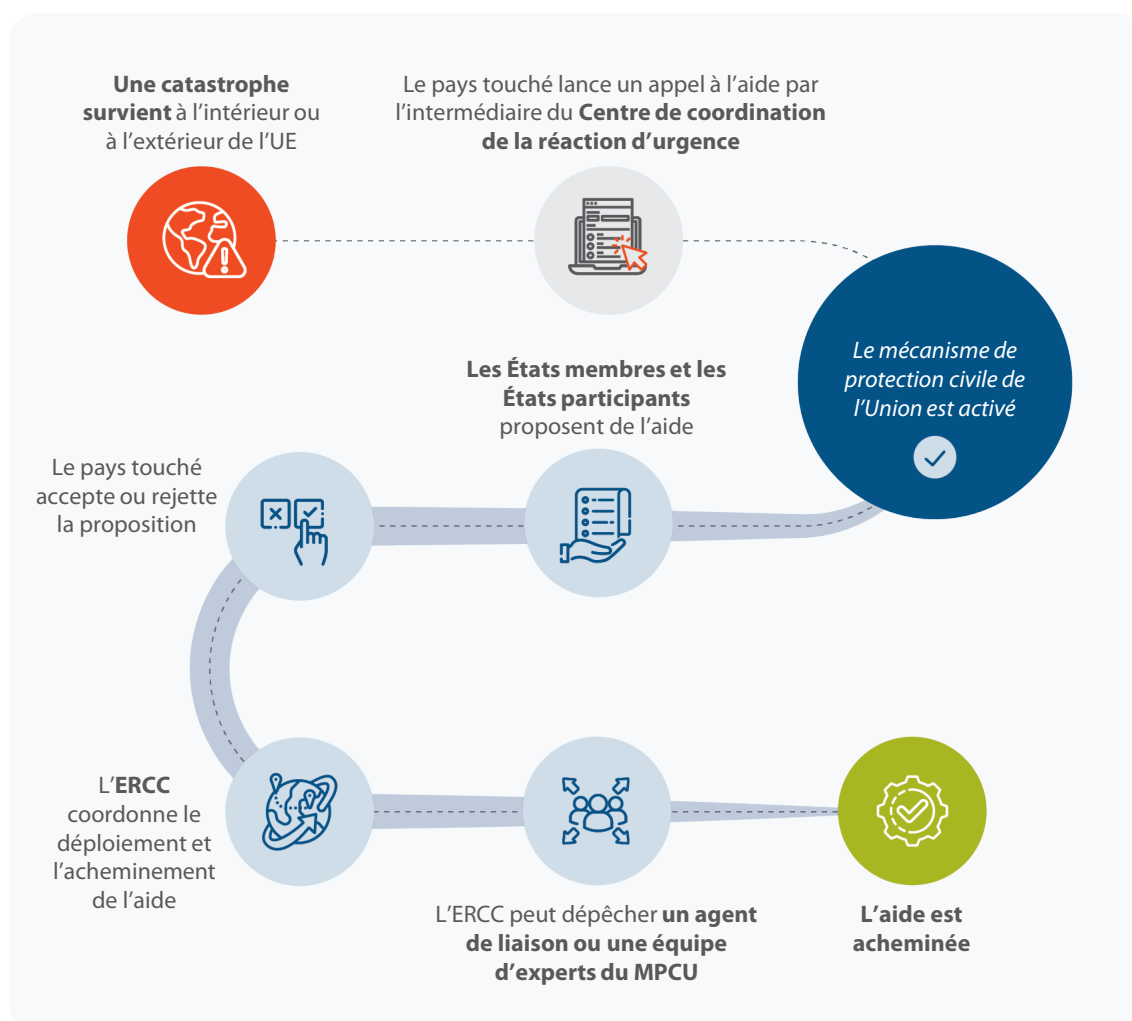
Restitution des équipements de rescEU de grande valeur – S'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre du MPCU, un État membre était en train d'élaborer un mécanisme normalisé de restitution des équipements de grande valeur au terme de leur déploiement. Dans le cadre de ce mécanisme, les procédures de remise en stock des équipements de grande valeur ainsi restitués seraient largement automatisées. Les modalités de restitution dépendraient de l'état des équipements et de la durée de leur déploiement. Cette façon de procéder permettrait de tirer davantage parti des équipements rescEU de grande valeur sur toute leur durée de vie.

Stockage virtuel – La Commission et ce même État membre examinaient la possibilité que certains moyens d'intervention soient conservés chez le fournisseur après leur acquisition, au lieu d'être stockés par les États membres eux-mêmes. Aucune analyse coûts-avantages n'a cependant encore été réalisée à cet égard.

Le déploiement des capacités de rescEU est efficace, mais les procédures de remboursement y afférentes sont parfois fastidieuses

- 59** Le déploiement des capacités de rescEU s'effectue dans le cadre du MPCU. Ce dernier peut être activé lorsqu'une catastrophe survient dans l'UE ou ailleurs. Le pays touché demande une aide par l'intermédiaire de l'ERCC, lequel coordonne la réaction du MPCU et l'acheminement de l'aide. L'ERCC est en contact permanent avec les 37 points focaux établis dans les États membres de l'UE et les autres États participants. Dès qu'il reçoit une demande d'assistance, il diffuse l'information auprès des points focaux au moyen du système informatique commun CECIS. Chaque point focal, à savoir l'autorité compétente en matière de protection civile de chacun des États membres de l'UE et des autres États participants, analyse les capacités disponibles au niveau national et informe les 36 autres pays.
- 60** L'aide de rescEU est fournie sous la forme des capacités demandées, et s'accompagne parfois du déploiement d'experts du MPCU. La Commission contribue à la fourniture de l'aide en remboursant les frais de transport et les coûts opérationnels supportés par chaque État membre ou autre État participant qui a apporté son aide (*figure 1*). Pour ce qui est de la coordination en cas de catastrophe survenue en dehors de l'UE, l'ERCC se concerta avec des partenaires internationaux, en particulier le [Bureau de la coordination des affaires humanitaires](#) des Nations unies, afin d'éviter les doubles emplois et d'apporter une valeur ajoutée maximale. Le réseau de la DG ECHO sur le terrain permet à l'ERCC de renforcer la complémentarité de la protection civile et de l'aide humanitaire dans les pays tiers.

Figure 1 | Activation du mécanisme de protection civile de l'Union



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations publiées sur la [page du site de la Commission consacrée à la protection civile et aux opérations d'aide humanitaire européennes dans le contexte du mécanisme de protection civile de l'Union](#).

- 61** Nous avons examiné les opérations de réaction (également appelées «déploiements») dans le cadre desquelles des capacités de rescEU avaient été utilisées, afin de vérifier si elles l'ont été en dernier recours et dans des situations d'une ampleur particulière rencontrées par un État membre de l'UE ou un autre État participant, et si ces capacités ont été fournies en temps utile. Nous avons également examiné le processus administratif relatif aux demandes de remboursement. Nous avons en outre évalué les raisons avancées pour justifier les décisions de ne pas donner suite à des demandes d'assistance.

62 Notre échantillon comportait neuf opérations de réaction représentant 23 % de la valeur inscrite au budget de l'ensemble des opérations de ce type ayant donné lieu au déploiement de capacités de rescEU au cours de la période 2022-2024. Six de ces neuf opérations concernaient la mise à disposition de capacité de lutte aérienne contre des feux de forêts, survenus dans l'UE dans cinq cas et dans un autre État participant dans le sixième. Les trois autres opérations portaient sur la fourniture de générateurs d'électricité, rendus nécessaires par la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, à chaque fois dans l'un des États participants non membres de l'UE. (voir également la *figure* à l'*annexe II*).

Les capacités de rescEU ont été déployées efficacement et ont été rapidement adaptées aux nouvelles situations d'urgence

63 Il ressort de notre évaluation des déploiements que ceux-ci ont consisté à répondre aussi bien à des situations classiques en matière de protection civile, comme la lutte contre des incendies de forêt, qu'à des situations sortant de son champ d'action traditionnel, telles que la fourniture de générateurs d'électricité. Le MPCU a rapidement adapté ses modalités d'intervention dans ces derniers cas.

64 Dans le cadre des six opérations de réaction dans le domaine de la lutte aérienne contre les feux de forêts, les capacités de rescEU avaient été efficacement utilisées pour répondre aux demandes d'aide. Elles l'avaient en outre été en dernier recours, comme cela était prévu au départ. L'ERCC a demandé aux États membres concernés de déployer ces capacités de rescEU, en l'occurrence des aéronefs et leurs équipages, après que la disponibilité de capacités de la réserve européenne de protection civile (ECP) a été vérifiée. Par ailleurs, les six opérations de réaction s'inscrivaient toutes dans des situations d'une ampleur particulière. Dans un cas, le pays demandeur manquait en fait d'avions de lutte contre les incendies.

65 Les délais fixés pour le déploiement⁹ ont été respectés dans tous les cas. En effet, tous les déploiements ont eu lieu dans un délai de trois heures en cas d'intervention rapide, ou de 24 heures dans tous les autres cas. Un exemple de déploiement de capacités de lutte contre les incendies de rescEU est présenté dans l'*encadré 8*.

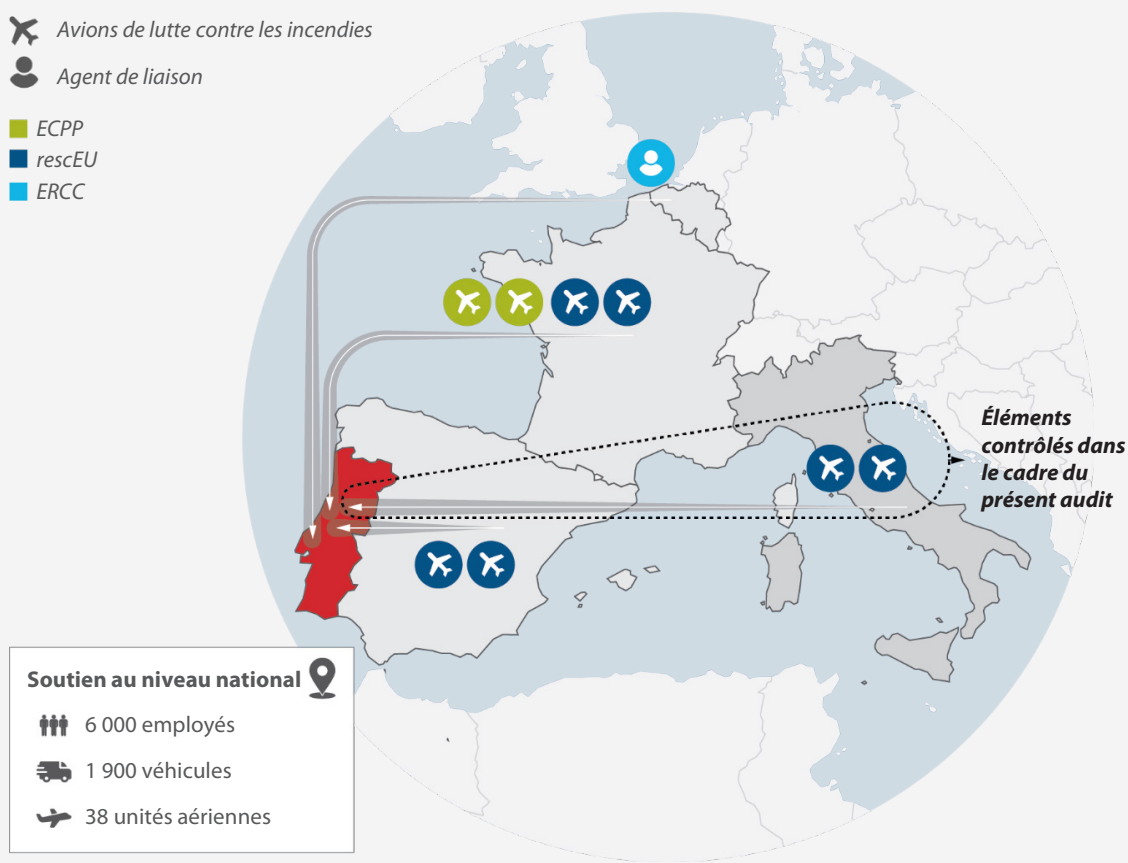
⁹ Décision d'exécution 2019/570 relative au MPCU.

Encadré 8

Déploiement de capacités de lutte contre les incendies de rescEU

Le 15 septembre 2024, le nord et le centre du Portugal ont été gravement touchés par plusieurs incendies de forêt, qui ont ravagé quelque 85 000 hectares en environ deux jours, et un total de 124 000 hectares en une semaine environ. Cette situation a poussé les autorités nationales à activer les plus hauts niveaux d'alerte et à procéder à des évacuations et à la fermeture de routes, les dégâts rapportés étant considérables.

À la suite d'une demande formulée par les autorités portugaises le 16 septembre 2024, l'ERCC a commencé à coordonner la réaction du MPCU afin de compléter les efforts déployés au niveau national qui, à leur apogée, mobilisaient plus de 6 000 agents, 1 900 véhicules et 38 unités aériennes. Le MPCU a dépêché huit avions de lutte contre les incendies de taille moyenne de l'ECPP et de rescEU, à savoir quatre aéronefs (deux de l'ECPP et deux de rescEU) depuis la France, deux aéronefs (de rescEU) depuis l'Espagne et deux autres (de rescEU) depuis l'Italie. L'ERCC a également dépêché un agent de liaison au Portugal pour soutenir les mesures de réaction du pays.



Source: Cour des comptes européenne. Carte: Eurostat.

- 66** Pour ce qui est des trois opérations de réaction de notre échantillon qui concernaient la fourniture de générateurs d'électricité, aucune catégorie dédiée à la production d'énergie n'existait dans le cadre de l'ECPP. Les besoins en capacités de ce type ont donc dû être traités dans le cadre de la réserve rescEU après examen des offres nationales *ad hoc* (offres d'équipements formulées spontanément par des États participants). Estimant que les besoins étaient bien supérieurs à ce que ces offres d'assistance permettaient de couvrir, la Commission a décidé de déployer des capacités de rescEU.
- 67** La législation¹⁰ prévoit que les capacités de production d'énergie doivent être déployées dans un délai de douze heures. Ce délai n'a été respecté pour aucune des trois opérations de notre échantillon, la Commission ayant reçu l'acceptation de l'offre par le pays demandeur, mais pas l'ensemble des informations logistiques requises pour l'acheminement de l'aide.
- 68** Dans les trois cas, les coûts estimatifs des opérations de réaction avaient été surévalués. Nous avons constaté que cela n'avait pas eu d'incidence sur la possibilité de financer d'autres opérations, le budget disponible en fin d'exercice étant à chaque fois suffisant pour couvrir toute éventualité.
- 69** Dans l'un des trois cas de l'échantillon, la demande de 100 générateurs a dû faire l'objet de deux opérations de déploiement distinctes, en raison d'une erreur d'écriture commise lors de l'enregistrement manuel des capacités dans le CECIS, dont les données ne reflétaient pas exactement ce qui était stocké dans les entrepôts des bénéficiaires de projet. Le premier déploiement a porté sur 97 générateurs. Les trois générateurs restants n'ont pu être déployés que dans un deuxième temps, après correction de leur enregistrement dans le CECIS, c'est-à-dire avec un retard de deux semaines par rapport au déploiement précédent.

¹⁰ Annexe de la [décision d'exécution 2019/570 relative au MPCU](#).

La charge administrative a parfois retardé les demandes de remboursement

- 70** Le MPCU permet d'octroyer une aide financière pour couvrir les frais de transport et les coûts opérationnels liés aux opérations de réaction de rescEU. Pour les opérations dans des pays hors-UE et les déploiements de capacités de rescEU en cas de catastrophes à faible probabilité d'occurrence mais à fort impact, y compris ceux des avions d'évacuation sanitaires et des moyens d'intervention CBRN, le MPCU prend en charge 100 % de ces frais et coûts. Pour le déploiement de moyens de lutte aérienne contre les feux de forêts dans les États membres de l'UE et les autres États participants, il prend en charge 75 % des coûts opérationnels et 100 % des frais de transport. Dans tous les cas, le pays où sont hébergées les capacités de rescEU avance dans un premier temps la totalité des coûts du déploiement, et se fait ensuite rembourser par la Commission.
- 71** Nous avons constaté que de nombreux documents opérationnels et contractuels, tels qu'une première fiche opérationnelle, une fiche de déploiement, des rapports de situation quotidiens, un formulaire de convention de subvention et un état financier, doivent être établis avant, pendant ou après une opération. Les deux autorités en charge de la protection civile avec lesquelles nous nous sommes entretenus lors des visites sur place nous ont déclaré que la charge administrative retardait parfois les demandes de remboursement. Le recours à des subventions multi-opérations permettrait de financer en une fois plusieurs actions de réaction, ce qui réduirait considérablement le nombre de documents contractuels (conventions de subvention, ou encore états financiers) à remplir par chaque État membre de l'UE ou autre État participant.

Les raisons avancées pour expliquer les refus d'intervention de rescEU étaient justifiées

- 72** Sur les 225 demandes d'assistance reçues au cours de la période allant de 2022 à 2024, 18 ont été rejetées. Parmi ces dernières, quatre émanaient d'États membres de l'UE, une, d'un autre État participant, et 13, d'autres pays hors-UE.
- 73** L'actuelle [décision régissant le MPCU](#)¹¹ dispose que les capacités de rescEU sont destinées à être utilisées dans les États membres de l'UE et les autres États participants, sauf si une catastrophe survenue en dehors de l'Union est susceptible d'avoir une incidence importante sur un ou plusieurs États membres ou leurs citoyens. Aucune des 13 demandes émanant d'autres pays hors-UE ne remplissait ce critère.
- 74** Nous avons constaté que les raisons avancées pour ne pas mobiliser rescEU étaient raisonnables. Il s'agissait notamment du fait que les ressources demandées (surtout dans le cas des avions de lutte aérienne contre les feux de forêts) étaient déjà déployées pour d'autres situations d'urgence, ou encore de demandes d'assistance portant sur des moyens d'intervention non encore disponibles dans les stocks de rescEU, tels que des doses de vaccin contre la variole du singe et de l'immunoglobuline. Dans un cas où les ressources de rescEU et de l'ECPP n'ont pu être déployées, un État membre a fourni une aide en liaison directe avec le pays demandeur. La demande émanant d'un autre État participant qui n'a pas été satisfaite concernait le rapatriement de citoyens depuis l'Ukraine, lequel ne relevait pas du champ d'action du MPCU en 2022.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par George-Marius Hyzler, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 19 mai 2026.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

¹¹ Article 12, paragraphe 10, de la décision n° 1313/2013/UE, telle qu'elle a été modifiée.

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

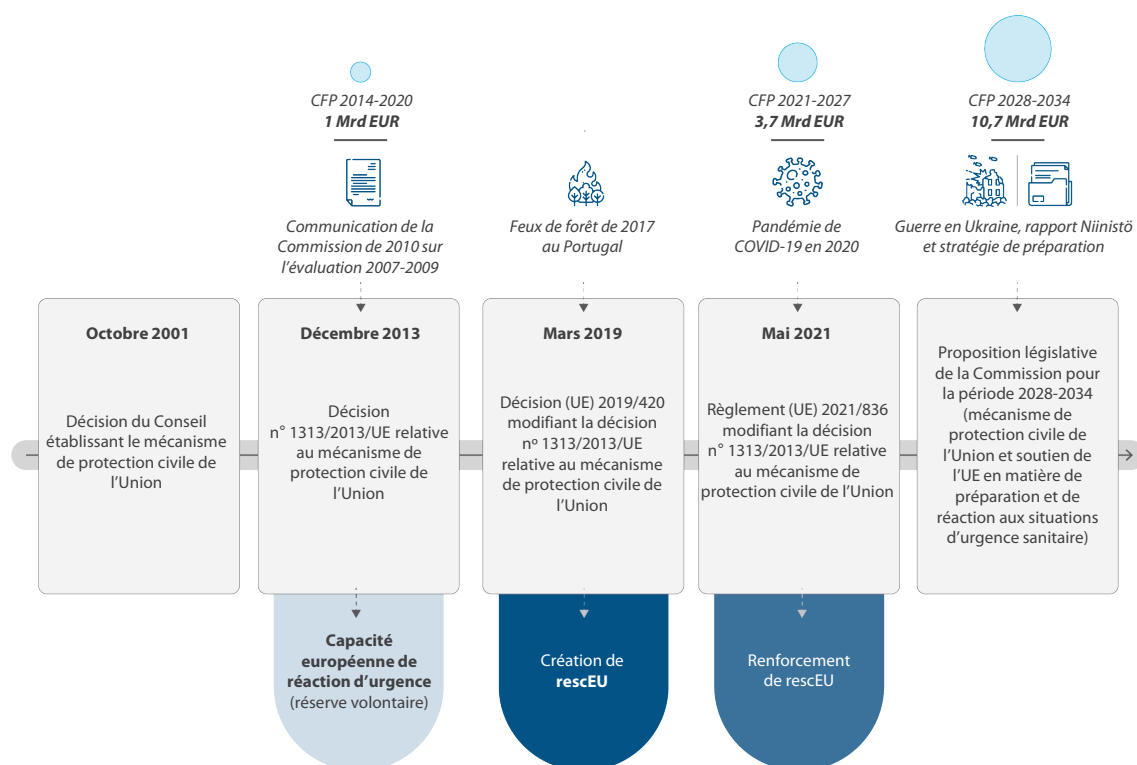
La réserve rescEU du mécanisme de protection civile de l’Union

- 01** La réserve rescEU s’inscrit dans le cadre du mécanisme de protection civile de l’Union (MPCU), un système dirigé par la Commission qui permet aux États membres de l’UE et à dix autres États participants de coordonner leurs opérations en matière de réaction aux catastrophes et de protection civile¹. Dans un domaine qui relève en premier lieu de la responsabilité des États membres, le rôle du MPCU repose sur trois piliers:
- a) prévention – toute action visant à réduire les risques ou à limiter les conséquences négatives d’une catastrophe pour les personnes, l’environnement et les biens, y compris le patrimoine culturel;
 - b) préparation – état de disponibilité et capacité des ressources humaines et matérielles, des structures, des communautés et des organisations d’assurer une réaction rapide et efficace face à une catastrophe, obtenus par des mesures préalables;
 - c) réaction – toute action entreprise lorsqu’une demande d’aide a été formulée au titre du mécanisme de l’Union face à l’imminence d’une catastrophe ou pendant ou après une catastrophe, pour faire face à ses conséquences négatives immédiates.

¹ L’Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l’Islande, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Norvège, la Serbie, la Turquie et l’Ukraine.

- 02** Le MPCU a été institué en 2001 en vertu d'une décision du Conseil. Le cadre juridique actuel a été établi par la décision n° 1313/2013/UE, dans le but de contribuer à l'application des dispositions des articles 196 et 222 du TFUE (qui traitent, respectivement, de la protection civile et de la solidarité entre les États membres de l'UE). Cette décision a été modifiée à plusieurs reprises, les mises à jour les plus notables ayant eu lieu en 2019 et en 2021.
- 03** La mise à jour de 2019 concernait la création de rescEU en tant que réserve de l'UE en matière de capacités de réaction aux catastrophes (objet de notre audit), dont l'idée est née des suites des incendies de forêt qui ont frappé l'Europe en 2017. La pandémie de COVID-19 a ensuite entraîné la mise à jour de 2021, venue renforcer en particulier le rôle de l'UE en permettant à la Commission d'acquérir directement des ressources pour réagir à des catastrophes. La *figure 1* illustre cette évolution.

Figure 1 | Évolution de la base juridique du mécanisme de protection civile de l'Union, y compris sa composante rescEU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission.

- 04** La dotation totale du MPCU pour la période 2021-2027 s'élève à 3,7 milliards d'euros. Ce montant englobe l'enveloppe de 1,6 milliard d'euros provenant du CFP proprement dit, ainsi qu'une dotation supplémentaire de 2 milliards d'euros sur les fonds de NextGenerationEU, accordée à titre de renforcement temporaire en réponse aux besoins de relance de l'UE et de ses États membres à la suite de la pandémie de COVID-19 (*encadré*). À ces montants est venue s'ajouter une contribution de 114 millions d'euros fournie par les autres États participants. Trois quarts de cette dotation totale pour 2021-2027 (soit 2,9 milliards d'euros) ont été alloués à rescEU.

Encadré

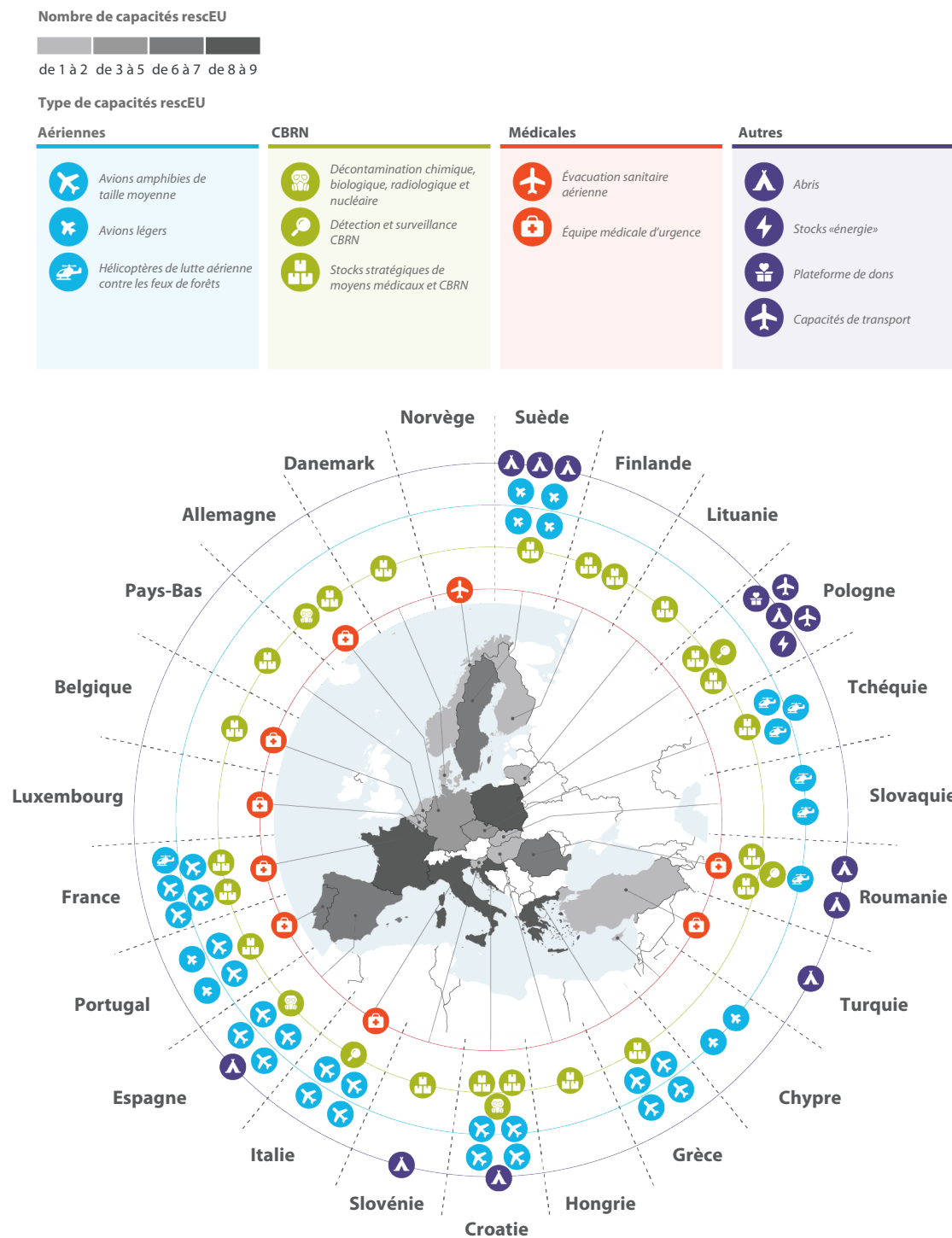
NextGenerationEU

En décembre 2020, en guise de réponse exceptionnelle à la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, le Conseil a adopté l'[instrument de l'Union européenne pour la relance](#) (également connu sous le nom d'instrument NextGenerationEU), dans le cadre duquel des fonds d'un montant total de plus de 800 milliards d'euros (à prix courants) devaient être mis à disposition au moyen d'emprunts communs. Cet instrument temporaire ponctuel venu s'ajouter aux 1 211 milliards d'euros du CFP 2021-2027 a été mis en place très rapidement. Son budget est dépensé sous la forme de subventions et de prêts accordés aux États membres au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (qui en représente quelque 90 %) et de six autres programmes de dépenses de l'UE parmi lesquels figure la réserve rescEU, à laquelle 2 milliards d'euros ont été alloués.

- 05** L'importance de veiller à ce que les capacités civiles nécessaires permettent de prévenir les catastrophes, d'y réagir lorsqu'elles surviennent et de s'en remettre a été soulignée dans le [rapport de Sauli Niinistö](#) sur le renforcement de la préparation et de l'état de préparation civils et militaires de l'UE, [approuvé par le Conseil](#) en décembre 2024. Ce rapport a ensuite servi de base à la [stratégie européenne pour une union de la préparation](#), publiée en mars 2025 par la Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et à la [stratégie de constitution de stocks à l'échelle de l'UE](#), publiée en juillet 2025 par la Commission. C'est aussi en juillet 2025 que la Commission a présenté sa [proposition de règlement relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire](#), destiné à remplacer la décision n° 1313/2013/UE. L'enveloppe de 10,7 milliards d'euros proposée au titre du CFP 2028-2034 pour le MPCU est beaucoup plus élevée que sa dotation actuelle.

06 En 2019, rescEU a été institué en tant que réserve stratégique de capacités et de stocks européens de réaction aux catastrophes, entièrement financée par l'UE. Fin 2025, les capacités de rescEU étaient hébergées dans 23 États membres de l'UE et autres États participants (*figure 2*).

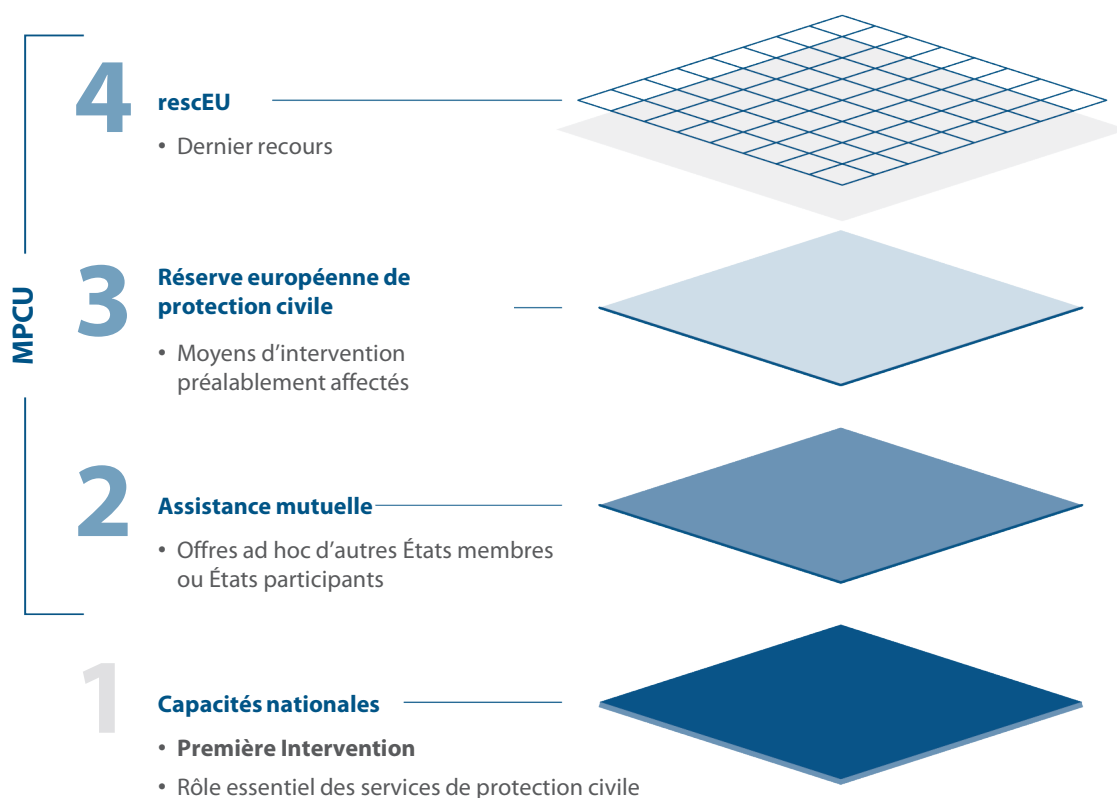
Figure 2 | Les capacités de rescEU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la Commission européenne.
Carte: Eurostat.

07 La réserve rescEU a été pensée pour que l'UE puisse intervenir en dernier recours² face aux catastrophes lorsque les capacités existantes au niveau national ou celles préalablement engagées par les États membres au sein de la réserve européenne de protection civile (ECP) ne suffisent pas à garantir une réaction efficace. Contrairement aux capacités de l'ECP, celles de rescEU doivent obligatoirement être déployées lorsqu'il n'y a pas d'autres capacités disponibles (*figure 3*)³. La réserve comprend une flotte d'avions et d'hélicoptères de lutte contre les incendies, un avion d'évacuation sanitaire et un stock de matériel médical et d'hôpitaux de campagne pour faire face aux urgences sanitaires. Elle comprend en outre des moyens d'intervention permettant de répondre aux risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, ainsi que des abris, des moyens de transport et d'autres équipements pour l'approvisionnement énergétique.

Figure 3 | Architecture du MPCU en matière de réaction



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission.

² Considérant 22 du [règlement \(UE\) 2021/836](#) modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union.

³ Article 12 de la [décision n° 1313/2013/UE \(modifiée\)](#).

Rôles et responsabilités

- 08** La protection civile constituant une prérogative nationale, les États membres de l'UE (et les autres États participants) en assument la responsabilité première. La Commission apporte son soutien dans les trois domaines de la protection civile que sont la prévention, la préparation et la réaction. La principale direction générale responsable est celle en charge de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO). Pour la période 2021-2027, l'Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) participe également à la constitution de réserves de moyens d'intervention médicaux et CBRN de rescEU afin d'améliorer la préparation et la réaction face à d'éventuelles menaces graves pour la santé publique. À cette fin, l'HERA a fourni des fonds NextGenerationEU à la DG ECHO dans le cadre d'une convention de codélégation.
- 09** Au sein de la DG ECHO, le Centre de coordination de la réaction d'urgence est au cœur du MPCU. Ce centre fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 tout au long de l'année et assure un suivi en temps réel et une réaction immédiate aux catastrophes partout dans le monde. Il sert de plateforme de coordination entre tous les États membres de l'UE et autres États participants, le pays touché (qui peut être n'importe quel pays dans le monde) et des experts de la protection civile et de l'aide humanitaire.
- 10** Les capacités de rescEU sont principalement financées au moyen d'appels à propositions lancés par la Commission, mais celle-ci peut aussi octroyer des subventions directement aux États membres de l'UE et aux autres pays participants sans appel à propositions ouvert⁴. Les autorités compétentes et les autres organismes autorisés des États membres et des autres États participants (également désignés sous l'appellation «bénéficiaires de projets») sont éligibles au bénéfice du soutien financier de la Commission et assument ensuite la responsabilité de l'acquisition et de la maintenance des capacités de rescEU.

Étendue et approche de l'audit

- 11** Notre audit a porté sur les années 2022-2024, période de celle couverte par le CFP 2021-2027 durant laquelle les dépenses inscrites au budget pour les capacités de rescEU étaient le plus élevées, compte tenu également de NextGenerationEU. En valeur, les subventions rescEU ayant fait l'objet de contrats qui ont été financées au titre des appels à propositions lancés au cours de ces années représentent environ 70 % de l'enveloppe totale allouée au MPCU pour l'ensemble de la période 2021-2027 (3,7 milliards d'euros, financement de NextGenerationEU compris).

⁴ Article 12, paragraphe 3 *quater*, de la [décision n° 1313/2013/UE](#).

- 12** La protection civile et, depuis peu, la préparation au sens large figurent au rang des priorités politiques de l'UE, du fait du changement climatique, de la pandémie de COVID-19 et, plus récemment, de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.
- 13** La Cour a réalisé un [audit sur le MPCU](#) et sa coordination des réactions en cas de catastrophe en dehors de l'UE en 2016, et elle a assuré le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à cette occasion, dans le [rapport annuel sur la performance relatif à 2019](#).
- 14** Dans le cadre de l'audit objet du présent rapport, nous nous sommes intéressés en particulier à la planification et à la mise en œuvre des réserves rescEU instituées en 2019. Plus spécifiquement, nous avons voulu déterminer:
- a) si la Commission a évalué les besoins et les lacunes au niveau de l'UE, et si elle a fourni des capacités rescEU correspondant aux besoins constatés;
 - b) si les projets financés par rescEU ont été mis en œuvre de manière efficace, y compris pour ce qui est de la maintenance des équipements;
 - c) si la réserve rescEU a été utilisée pour répondre efficacement à des demandes d'aide après des catastrophes, et si elle l'a été en dernier recours, comme cela était prévu au départ;
 - d) si les raisons avancées dans les cas où les demandes d'activation n'ont pas été acceptées étaient justifiées.
- 15** L'audit a porté sur les appels à propositions rescEU organisés, les projets financés et les opérations de réaction menées de 2022 à 2024, avec la DG ECHO comme gestionnaire. Nous avons également audité l'HERA en ce qui concerne les deux appels relatifs à des capacités CBRN de notre échantillon et les trois projets sélectionnés dans ce domaine, dans la mesure où ils ont été financés au titre d'une convention de codélégation conclue entre l'HERA et la DG ECHO (voir point **08**). Les données disponibles au 31 décembre 2024 montrent que 31 % des projets relevant des appels rescEU étaient pleinement ou en partie opérationnels. Nous avons sélectionné les appels de sorte à couvrir les différents types de capacités de rescEU (moyens aériens de lutte contre les incendies, stocks «CBRN» et médicaux, moyens de transport d'urgence, abris mobiles et capacités d'approvisionnement énergétique d'urgence).

- 16** Les critères retenus pour sélectionner les États membres, les appels et les projets étaient l'importance relative, le type de capacité, la situation géographique et l'état d'avancement de la mise en œuvre des projets. Nous avons sélectionné des opérations de réaction uniquement dans les États membres figurant dans notre échantillon d'appels à propositions et de projets, sur la base de l'importance relative des montants en jeu et du type de capacité (*annexe II*). Dans le cadre des appels rescEU, les capacités CBRN représentaient la plus grande part des dépenses, tandis que les activations dans le domaine de la lutte contre les incendies constituaient le plus grand nombre d'opérations de réaction de rescEU dans la population contrôlée.
- 17** Les appels à propositions rescEU sont ouverts aussi bien aux États membres de l'UE qu'aux autres États participants. Pour ce qui est de l'étendue géographique, l'audit a porté sur les subventions octroyées aux États membres de l'UE. Les opérations de réaction de notre échantillon concernaient des activations de rescEU tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE (*figure* de l'*annexe II*).
- 18** Nous avons effectué les travaux d'audit d'avril à décembre 2025 sous la forme d'exams documentaires, de visites d'audit sur place dans quatre États membres (France, Italie, Pologne et Finlande) et d'entretiens avec des bénéficiaires, des représentants des autorités et des parties prenantes. Notre *méthodologie d'audit* est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'*Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques*.

Annexe II – Nos échantillons

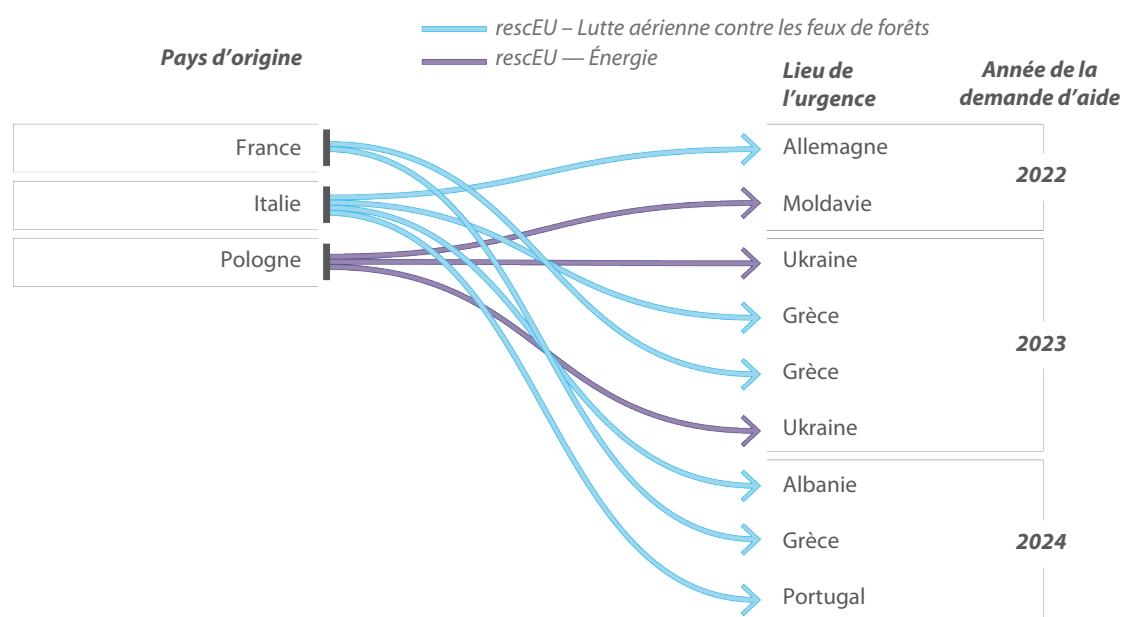
Tableau | Échantillon constitué de six appels à propositions rescEU et d'une attribution directe, ainsi que de huit projets qui en relèvent

✓ Terminé
➔ En cours

Numéro de l'appel	Numéro du projet	Type de projet	Source de financement	État d'avancement du projet	Budget (en euros)
1	1	Moyens aériens de lutte contre les incendies	CFP	➔	100 000 000
2	2	Stocks «CBRN» et médicaux	NextGenerationEU	➔	242 236 085
	3	Stocks «CBRN» et médicaux	NextGenerationEU	➔	100 615 766
3	4	Transport d'urgence	NextGenerationEU	➔	135 848 000
4	5	Abris mobiles	NextGenerationEU	➔	35 515 202
5	6	Stocks «CBRN» et médicaux	NextGenerationEU	➔	187 583 204
6	7	Moyens aériens de lutte contre les incendies	CFP	✓	4 753 770
Attribution directe	8	Approvisionnement énergétique d'urgence	NextGenerationEU	➔	114 965 450

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

Figure | Échantillon de neuf opérations de réaction rescEU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

Sigle ou abréviation	Définition/Explication
CBRN	Chimique, biologique, radiologique et nucléaire
CECIS	Système commun de communication et d'information d'urgence (<i>Common Emergency Communication and Information System</i>)
CFP	Cadre financier pluriannuel
DG ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
ECPP	Réserve européenne de protection civile
ERCC	Centre de coordination de la réaction d'urgence
HERA	Autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire
MPCU	Mécanisme de protection civile de l'Union
OLAF	Office européen de lutte antifraude

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-17>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-17>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour 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.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée initialement par Bettina Jakobsen, puis par George-Marius Hyzler, tous deux Membres de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de George-Marius Hyzler, Membre de la Cour, assisté de Romuald Kayibanda, chef de cabinet; Annette Farrugia, attachée de cabinet; Margit Spindelegger, manager principale; Naiara Zabala Eguiraun, cheffe de mission; Tomasz Kapera et Michele Scardone, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Richard Moore. Dunja Weibel a assuré la conception graphique et Joanna Piotrowicz a fourni un soutien administratif.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo page de couverture: © Chalabala – stock.adobe.com.

Figure 1, figure 1 de l'annexe I et figure 2 de l'annexe I – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Encadré 8 – Icône: cet encadré a été conçu à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-7747-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0485389	QJ-01-26-028-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7748-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/9248626	QJ-01-26-028-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «La réserve rescEU du mécanisme de protection civile de l'Union – Une contribution utile à la protection civile européenne, malgré des faiblesses de planification préjudiciables à la mise en œuvre et à la durabilité», [rapport spécial 17/2026](#), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Nous avons examiné la manière dont la Commission a planifié et mis en œuvre des projets visant à constituer et à stocker des réserves rescEU, ainsi que le déploiement de ces réserves. Celles-ci représentent trois quarts (2,9 milliards d'euros) des financements du mécanisme de protection civile de l'Union pour la période 2021-2027.

Nous concluons que les réserves rescEU contribuent de manière utile à la protection civile européenne, par l'acquisition et la location des différentes capacités de rescEU et par le déploiement de ces capacités lorsqu'une crise l'exige. Toutefois, nous constatons que des faiblesses dans la planification des appels à propositions ont été préjudiciables à la mise en œuvre des projets et mettent en péril leur durabilité. Dans certains cas, les procédures de demande de remboursement concernant les opérations de réaction sont fastidieuses. Nous formulons des recommandations pour remédier à ces problèmes.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors