



L'AIDE HUMANITAIRE

L'aide humanitaire est un domaine de l'action extérieure de l'Union qui répond aux nécessités provoquées par une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. La [direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile](#) (ECHO) de la Commission finance les opérations de secours et coordonne les politiques et mesures des États membres. Le Parlement européen et le Conseil colégifèrent pour élaborer la politique de l'Union en matière d'aide humanitaire et participent au débat mondial sur une aide humanitaire plus efficace.

BASE JURIDIQUE

L'article 21 du [traité sur l'Union européenne](#) (traité UE) expose les principes relatifs à l'action extérieure de l'Union (l'article 21, paragraphe 2, point g), a trait à l'action humanitaire).

L'article 214 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (traité FUE) constitue la base juridique de l'aide humanitaire.

L'article 214, paragraphe 5, constitue la base juridique de la création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire.

CADRE RÉGLEMENTAIRE ET STRATÉGIQUE

Les règles qui régissent l'octroi de l'aide humanitaire, y compris ses instruments de financement, sont définies dans le [règlement \(CE\) no 1257/96 du Conseil](#) du 20 juin 1996 (règlement concernant l'aide humanitaire). Ce règlement n'a pas été modifié alors que d'autres instruments ont été révisés lors de la préparation du cadre financier pluriannuel (CFP) 2007-2013.

Le cadre stratégique global pour l'aide humanitaire est exposé dans le «[consensus européen sur l'aide humanitaire](#)» (2007), signé par les trois institutions de l'Union (le Conseil, la Commission et le Parlement). Ce consensus définit la vision commune de l'Union ainsi que les objectifs et principes stratégiques de plusieurs domaines, dont la coopération humanitaire internationale, les bonnes pratiques de l'aide humanitaire, la préparation aux risques et leur réduction, la protection civile et les relations entre la société civile et l'armée. Il réaffirme aussi les quatre principes de l'aide humanitaire: humanité, neutralité, impartialité et indépendance. Le texte prévoit une meilleure coordination ainsi qu'une plus grande cohérence dans l'acheminement de l'aide et regroupe l'aide humanitaire et l'aide au développement afin que l'Union européenne soit capable de répondre plus efficacement à l'accroissement des besoins.



LA DG ECHO

A. Vue d'ensemble et résultats

Pour la période 2014-2020, l'instrument d'aide humanitaire a été doté de 6,62 milliards d'euros. L'Union européenne est le premier pourvoyeur d'aide humanitaire dans le monde. En effet, elle finance l'essentiel des secours d'urgence destiné aux victimes de catastrophes anthropiques ou naturelles. Une partie de ces fonds provient directement des États membres, mais une part importante vient du budget de l'Union. La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) de la Commission est responsable des opérations d'aide humanitaire et de protection civile. Christos Stylianides est aujourd'hui le commissaire chargé de l'aide humanitaire et de la gestion des crises. Il est aussi le coordonnateur de l'Union pour la lutte contre le virus Ebola depuis le 24 octobre 2014.

La DG ECHO s'est étoffée au fil du temps. Elle est présente dans une quarantaine d'antennes locales. Toutefois, elle ne met pas elle-même en place les programmes d'aide humanitaire; elle finance les opérations organisées par ses partenaires, à savoir les ONG, les agences des Nations unies et d'autres organisations internationales. Les principales missions de la DG ECHO sont d'octroyer des fonds, de vérifier que les finances sont bien gérées et de veiller à ce que les marchandises et les services des partenaires arrivent effectivement et rapidement aux populations touchées afin de répondre à leurs besoins réels.

Lorsque survient une catastrophe naturelle ou un autre événement nécessitant le déploiement d'une aide humanitaire, les experts de la DG ECHO évaluent d'abord la situation sur le terrain. Des fonds sont ensuite rapidement débloqués sur la foi de cette évaluation — c'est ce que l'on appelle la méthode axée sur les besoins, qui caractérise les travaux de la DG. L'aide est acheminée par l'intermédiaire de plus de 200 partenaires — notamment des agences de l'ONU, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations internationales, comme la Croix rouge internationale ou le Croissant rouge international — avec lesquels la DG ECHO a signé des accords contractuels ex ante. La structure de la DG garantit que les fonds sont utilisés d'une manière transparente et que les partenaires rendent des comptes.

En 2017, l'aide humanitaire et la protection civile assurées par la DG ECHO à la population de 94 pays ont représenté un montant de 1,5 milliard d'euros. Cette somme reflète l'engagement constant de la Commission européenne dans la réponse qu'elle apporte à des besoins extrêmement forts à l'échelle mondiale, en premier lieu à cause de nombreux conflits prolongés et du nombre particulièrement élevé de personnes déplacées de force, qui sont plus de 60 millions dans le monde. Le budget initial de l'aide humanitaire de l'Union a donc été régulièrement augmenté au cours des dernières années, grâce à des transferts supplémentaires provenant essentiellement de la réserve d'aide d'urgence de l'Union et d'un redéploiement à partir d'autres lignes budgétaires et du Fonds européen de développement.

En [2017](#), 46,9 % des fonds de la DG ECHO ont été affectés à l'Afrique, 37,9 % au Moyen-Orient et aux pays européens voisins, 6,1 % à l'Asie et à la zone Pacifique, 2,7 % à l'Amérique latine et aux Caraïbes, 1,5 % aux catastrophes mondiales et 4,7 %



à des opérations complémentaires. Les principales opérations d'aide humanitaire se sont poursuivies en Syrie et dans les pays voisins, au Proche-Orient au sens large et en Afrique du Nord, au Sahel, dans la Corne de l'Afrique, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, au Yémen et en Ukraine. Parmi les nouvelles urgences qui ont nécessité une intervention de l'Union figurent les ouragans Irma et Maria, qui ont frappé les Caraïbes. L'Union considère toujours comme prioritaires les crises «oubliées» dans le monde, auxquelles ont été alloués 15 % du budget initial de 2017 consacré à l'aide humanitaire.

Priorités

La DG ECHO s'efforce également d'améliorer sa capacité de réaction aux situations d'urgence et apporte une aide aux pays tiers afin qu'ils puissent renforcer leurs propres capacités de réaction aux crises et contribuer au développement à long terme. La coordination de l'aide humanitaire et de l'aide au développement et la rupture du cercle vicieux de la sécheresse, de la faim et de la pauvreté sont des objectifs essentiels de l'Union européenne.

La [préparation aux catastrophes](#) s'inscrit également dans l'action de la DG ECHO en faveur de la résilience. L'Union européenne est un acteur important dans l'élaboration des actions de la communauté internationale dans le domaine de la gestion des risques de catastrophes. Elle a exposé sa vision ambitieuse pour l'avenir dans la communication d'avril 2014 intitulée «Le cadre d'action de Hyogo post-2015: gérer les risques pour parvenir à la résilience», publiée en marge de la conférence mondiale des Nations unies sur la réduction des risques de catastrophes.

Étant donné le grand nombre de réfugiés et de déplacés dont la situation se prolonge, l'Union a convenu, en 2016, d'élaborer à l'égard des déplacements forcés une stratégie plus ambitieuse orientée sur le développement. Elle apportera un soutien plus marqué à l'intégration socio-économique des personnes déplacées de force et s'attaquera plus résolument aux causes profondes des déplacements de longue durée, en s'associant au [cadre d'action global pour les réfugiés](#) mis en place par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, ainsi qu'à l'engagement de la Banque mondiale en faveur des [personnes déplacées](#).

L'Union et les États membres ont joué un rôle important lors du [sommet humanitaire mondial](#) d'Istanbul, en mai 2016. L'Union a elle-même pris cent engagements afin de contribuer au programme d'action pour l'humanité, présenté au sommet par le secrétaire général de l'ONU, et de donner suite au grand compromis («Grand Bargain»), nouvel accord innovant que plusieurs acteurs de l'humanitaire ont scellé afin d'améliorer les performances financières et d'accroître l'efficacité.

La prise en compte des questions d'égalité des sexes et la lutte contre les violences sexistes restent prioritaires pour la DG ECHO, qui a instauré un marqueur d'égalité hommes-femmes pour les opérations d'aide humanitaire. La priorité devant être accordée aux catégories les plus vulnérables de la population, le financement de l'éducation des enfants dans les situations d'urgence est un autre domaine qui est au cœur des préoccupations.



B. Autres instruments

L'aide européenne comporte trois autres structures: le [mécanisme de protection civile de l'Union](#), le corps des volontaires européens d'aide humanitaire et un nouveau cadre juridique pour l'aide d'urgence dans l'Union.

- Créé en 2001, le mécanisme de protection civile de l'Union comporte désormais 34 États — les 28 États membres de l'Union ainsi que la Macédoine du Nord, l'Islande, le Monténégro, la Norvège, la Serbie et la Turquie. Le mécanisme de l'Union s'appuie sur plusieurs instruments: 1) la [capacité européenne de réaction d'urgence](#) (EERC) met à disposition une réserve, constituée de manière volontaire, de moyens d'intervention affectés au préalable par les États participants et fait appel à une procédure structurée pour déceler les éventuelles lacunes de capacité; 2) le [Centre de coordination de la réaction d'urgence](#) (ERCC) joue le rôle de centre opérationnel, favorisant la coordination des interventions de protection 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7; 3) le [système commun de communication et d'information d'urgence](#) (CECIS) vise à améliorer la communication d'urgence grâce à une application d'alerte et de notification en ligne; 4) la création d'un réseau d'experts formés et rapidement disponibles était également prévue dans la décision n° 1313/2013/UE du 17 décembre 2013.
- Le corps volontaire européen d'aide humanitaire a été évoqué à l'article 214, paragraphe 5, du traité de Lisbonne et créé en mars 2014 dans le cadre de l'initiative des [volontaires de l'aide de l'Union](#). En renforçant la capacité de réaction de l'Union en cas de crise humanitaire, cette initiative a pour but d'augmenter la résilience des communautés vulnérables dans les pays tiers. Elle est dotée d'un budget de 147,9 millions d'euros pour la période 2014-2019.
- Le 15 mars 2016, le Conseil a adopté un nouveau règlement sur l'aide d'urgence au sein de l'Union. Ce règlement a pour but de répondre à la situation humanitaire complexe causée par la crise des réfugiés. Il permet à l'Union d'aider la Grèce et les autres États membres concernés à faire face aux besoins humanitaires des réfugiés. Il pourrait aussi être utilisé à l'avenir dans d'autres crises ou catastrophes exceptionnelles ayant des conséquences humanitaires graves, telles que des accidents nucléaires ou des attentats terroristes. La DG ECHO est responsable de sa mise en œuvre. De 2016 à 2019, l'Union dégagera un montant maximal de 643 millions d'euros (issus de lignes budgétaires destinées aux politiques intérieures, sans répercussions sur l'aide humanitaire apportée aux pays tiers) par l'intermédiaire d'organisations partenaires, telles que des agences de l'ONU, la Croix-Rouge et des organisations non gouvernementales.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans le domaine de la politique d'aide humanitaire, le Parlement statue en qualité de colégislateur avec le Conseil. La base juridique de la politique d'aide humanitaire proposée par la Commission («règlements») est négociée avec le Conseil et le Parlement et approuvée (ou non) également par ces deux institutions, conformément à la procédure législative ordinaire de l'Union européenne. Les mesures d'exécution de la Commission sont également présentées au Parlement, qui dispose de pouvoirs de



contrôle. Au Parlement, l'aide humanitaire relève des compétences de la commission du développement (DEVE) et la protection civile est rattachée à la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI).

Par ailleurs, le Parlement supervise l'acheminement de l'aide humanitaire et s'efforce de veiller à ce que les dispositions budgétaires répondent aux besoins humanitaires. Le Parlement a régulièrement souligné la nécessité d'accroître le financement de l'aide humanitaire et a insisté sur la nécessité de réduire l'écart béant entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

La commission DEVE, et le Parlement dans son ensemble, ont également cherché — au moyen d'avis, de résolutions et de rapports d'initiative — à influencer les décisions stratégiques et les orientations politiques de la Commission, telles que la contribution de l'Union au sommet humanitaire mondial, l'éducation dans les situations d'urgence et la réaction à l'épidémie d'Ebola. Le Parlement examine le programme annuel de travail de la Commission et la stratégie opérationnelle de la DG ECHO. Le commissaire compétent est aussi régulièrement invité à participer à des échanges de vues avec la commission DEVE. Le «consensus européen sur l'aide humanitaire», adopté en 2007, respecte largement les positions fermes adoptées par le Parlement. Le Parlement a aussi vigoureusement défendu d'autres questions politiques, comme la résilience, la sécurité alimentaire, et une association plus étroite de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Le 27 février 2019, la commission DEVE a organisé une [audition sur l'avenir de l'aide humanitaire de l'Union](#).

Afin de renforcer la surveillance qu'exerce le Parlement dans le domaine de l'aide humanitaire, la commission DEVE nomme un rapporteur permanent pour l'aide humanitaire tous les deux ans et demi depuis 2006. Le mandat de ce rapporteur comprend la défense des intérêts du budget de l'aide humanitaire, le suivi des programmes d'aide humanitaire et le maintien de contacts étroits avec les acteurs de ce secteur. Cette fonction est actuellement occupée par Enrique Guerrero Salom. Il est également chargé de rédiger un rapport sur la mise en œuvre de l'instrument d'aide humanitaire. Le Parlement entretient un dialogue permanent avec la commission Stylianides, qui est venu s'exprimer devant la commission DEVE le 22 janvier 2019, lors d'un échange de vues sur le programme de travail et la stratégie opérationnelle de la DG ECHO pour 2019.

Gonzalo Urbina Treviño
04/2019

