



L'AIDE HUMANITAIRE

L'aide humanitaire est un domaine de l'action extérieure de l'Union qui répond aux besoins engendrés par la survenance d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. La [direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes](#) (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) définit 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) n° 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 présenté dans le [«consensus européen sur l'aide humanitaire»](#) (2007), signé par les trois institutions principales de l'Union (la Commission, le Conseil et le Parlement). Ce consensus définit la vision commune de l'Union ainsi que les objectifs et principes stratégiques liés à un certain nombre de questions, 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 également 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 [décision de 2019 sur le mécanisme de protection civile de l'Union](#) régit les actions de l'Union dans ce domaine. Elle modifie une décision de 2013 portant sur la prévention, la préparation et la réaction ainsi que sur les dispositions financières. Le règlement de 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union énonce les circonstances dans lesquelles les États membres peuvent demander une aide financière de l'Union. Il prévoit également les actions éligibles et les types d'intervention financière.

DG ECHO

A. Vue d'ensemble et résultats

Pour la période 2014-2020, l'instrument d'aide humanitaire a été doté de 7,1 milliards d'euros. La proposition de la Commission pour le CFP 2021-2027 prévoit d'allouer 11 milliards d'euros à l'aide humanitaire. L'Union européenne est le premier pourvoyeur d'aide humanitaire dans le monde. En effet, elle finance l'essentiel des secours d'urgence à l'attention des victimes de catastrophes d'origine humaine ou naturelle. Une partie de ces fonds provient directement des États membres, mais une part importante est issue du budget de l'Union. La direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) de la Commission est responsable des opérations d'aide humanitaire et de protection civile. L'aide humanitaire apportée par l'Union se concentre sur l'alimentation et la nutrition, la fourniture d'abris, la santé, l'eau et l'assainissement, et l'éducation dans les situations d'urgence. Janez Lenarčič est l'actuel commissaire chargé de la gestion des crises.

La DG ECHO s'est développée au fil des années et dispose d'une quarantaine d'antennes locales. Toutefois, elle ne met pas elle-même en place les programmes d'aide humanitaire; elle finance les opérations menées par ses [partenaires](#), à savoir les organisations non gouvernementales (ONG), les agences des Nations unies et les organisations internationales telles que la Croix-Rouge internationale/le Croissant-Rouge. 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 parviennent 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 des plus de 200 partenaires 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 2019, la DG ECHO a engagé 1,6 milliard d'euros au titre de l'aide humanitaire et de la protection civile. Cette somme est la preuve de l'engagement constant de la Commission à apporter des réponses à des besoins extrêmement forts à



l'échelle mondiale, en premier lieu en raison des nombreux conflits de longue durée et du nombre sans précédent de personnes déplacées de force, qui s'élève à 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 de redéploiements à partir d'autres lignes budgétaires, ainsi que 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 Moyen-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 15 % du budget initial de 2017 consacré à l'aide humanitaire ont été alloués.

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, ainsi que la rupture du cercle vicieux du changement climatique, de la faim et de la pauvreté sont des objectifs essentiels de l'Union.

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 soutient le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, adopté en 2015. L'Union a publié en 2016 son plan d'action sur le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe. Elle y propose d'adopter une démarche basée sur la connaissance des risques de catastrophe dans l'élaboration des stratégies et établit des actions concrètes dans le domaine du niveau de connaissances en matière de risque, des investissements liés aux risques, de la préparation aux catastrophes et de la résilience. En 2012, la Commission a publié une communication concernant la résilience, qui a été révisée en 2017. Elle a pour objectif de définir une approche stratégique de la résilience permettant d'augmenter les effets de l'action extérieure de l'Union.

Au vu du grand nombre de réfugiés et de déplacés dont la situation souvent 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 apporte un soutien plus marqué à l'intégration socioéconomique des personnes déplacées de force et s'attaque 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 100 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.

L'intégration de la dimension de genre et la lutte contre les violences à caractère sexiste 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 de l'Union comporte trois autres structures: le [mécanisme de protection civile de l'Union](#), le corps volontaire européen 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 compte désormais les États membres de l'Union ainsi que six autres États participants: 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 [réserve européenne de protection civile](#) 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 et (4) un réseau d'experts qualifiés disponibles rapidement. Le mécanisme de protection civile a été renforcé en 2019 par la création de «[rescEU](#)», une nouvelle réserve de capacités qui était déjà opérationnelle pendant la saison des incendies de forêt de 2019. Son champ d'application devrait être élargi à d'autres domaines tels que les urgences médicales et les incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. Il ne sera utilisé qu'en dernier recours, lorsqu'un État membre se retrouve à court de moyens et ne peut être aidé par d'autres États membres parce que, par exemple, ceux-ci sont confrontés à une catastrophe de même nature.
- 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 2014-2020.



- 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 ONG.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans le domaine de l'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'Ébola. Le Parlement examine le programme de travail annuel de la Commission et la stratégie opérationnelle de la DG ECHO. Le commissaire chargé de la gestion des crises est 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 s'engage aussi activement en faveur d'autres enjeux stratégiques, comme la résilience, la sécurité alimentaire, et une association plus étroite entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. La commission DEVE a organisé une [audition sur l'avenir de l'aide humanitaire de l'Union](#) le 27 février 2019 et la dernière intervention du prédécesseur de M. Lenarčič, M. Stylianides, auprès de la commission a eu lieu le 30 septembre 2019, dans le contexte d'un échange de vues sur les enseignements tirés des politiques d'aide humanitaire de l'Union de ces cinq dernières années.



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. Actuellement, le rapporteur est Norbert Neuser (S&D, Allemagne). Son mandat 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. Le rapporteur est également chargé de rédiger un rapport sur la mise en œuvre de l'instrument d'aide humanitaire.

Gonzalo Urbina Treviño
01/2020

