

**UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN**

**INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG**

**La politique d'aide humanitaire : enjeu international de  
l'Union européenne**

COMMISSION EUROPÉENNE



Aide humanitaire

**Laure Quémet**

Mémoire de 4<sup>ème</sup> année d'I.E.P.

Direction du mémoire : Mme le Professeur Valérie Michel, Université Robert Schuman, Chaire  
Jean Monnet

Juin 2007

L'Université Robert Schuman n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur[e]".

## Remerciements

Je souhaite tout d'abord remercier mon directeur de mémoire, Mme Valérie Michel, qui a bien voulu m'aiguiller dans ce travail et qui a su me guider et m'accompagner dans mes recherches.

Un grand merci aussi à ma famille, à mes parents qui m'ont toujours aidée et ont même accepté de me relire ; à Cécile qui est toujours là et a su me soutenir dans les petits moments de doute. Une pensée à Marie, à qui il manque encore quelques années avant de pouvoir déchiffrer ces lignes. A mes colocataires et amies avec lesquelles j'ai partagé ces quatre années et tant de bons moments.

# Sommaire

Introduction.....	6
Chapitre 1 : L’instauration progressive d’une aide humanitaire de la Communauté européenne.....	9
<b>Section 1<sup>ère</sup> : L’origine de l’aide humanitaire.....</b>	<b>10</b>
I. Les caractéristiques de l’aide humanitaire.....	10
II. Le développement de l’aide humanitaire «moderne» dans les années 1970..	18
<b>Section 2<sup>nde</sup> : La place de l’aide humanitaire sur la scène internationale.....</b>	<b>24</b>
I. La légitimité de l’assistance humanitaire.....	24
II. La base juridique de l’aide humanitaire.....	28
<b>Section 3<sup>ème</sup> : L’enracinement d’une aide humanitaire de la Communauté.....</b>	<b>34</b>
I. La rationalisation d’une institution humanitaire.....	34
II. Le fonctionnement ambivalent d’ECHO.....	41

Chapitre 2 : L'enjeu de l'aide humanitaire pour la Communauté européenne.....	46
<b>Section 1<sup>ère</sup> : Une pièce importante face aux faiblesses de la PESC.....</b>	<b>47</b>
I. La nécessité d'une politique étrangère de l'Union européenne.....	47
II. L'Aide humanitaire comme substitut à une véritable politique étrangère ?..	53
<b>Section 2<sup>ème</sup> : La construction d'un leader de l'humanitaire.....</b>	<b>58</b>
I. ECHO : premier bailleur de fonds.....	58
II. L'abandon de l'étiquette de « Banque » de l'Humanitaire.....	63
<b>Section 3<sup>ème</sup> : La construction d'une aide humanitaire à l'européenne.....</b>	<b>70</b>
I. La valeur ajoutée d'ECHO dans la gestion des crises.....	70
II. Un moyen d'assurer la visibilité d'ECHO.....	76
 Conclusion.....	 84
 Annexes.....	 86
 Bibliographie.....	 129

## Introduction

Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, l'aide humanitaire s'est amplifiée et transformée. Avec la fin de la guerre froide dans les années 1990, les « petits » conflits se sont multipliés et diversifiés. La dislocation des deux grands blocs qui régissaient le monde durant un demi-siècle a mis fin aux conflits périphériques. Les nouvelles guerres qui ont surgi sont d'une toute autre nature, dites guerres de troisième génération. Avec elles, le soutien apporté aux populations victimes des guerres, a également subi une mutation. Si depuis les années 1960, les actions de secours d'urgence ont connu une croissance exponentielle, dans les années 1980, l'Humanitaire est devenu non seulement un enjeu moral, mais aussi stratégique, politique et financier.

L'Humanitaire n'est plus considéré aujourd'hui comme une assistance neutre, apportée par quelques bénévoles ou infirmières enrôlées durant les guerres. On le perçoit chaque jour un peu plus, l'aide humanitaire est devenue un élément clé du jeu des relations internationales. Les exemples se multiplient. Récemment encore, deux volontaires français appartenant à l'ONG « Terre d'enfants » ont été enlevés en Afghanistan. Les acteurs de l'Humanitaire sont de plus en plus victimes de ces enlèvements et servent de monnaie d'échange ou de moyen de pression aux combattants. L'aide aux populations victimes n'est plus, dans certaines circonstances et spécialement les guerres, une activité neutre et protégée. Nombreuses sont les régions dans lesquelles une protection militaire est assurée pour les camps humanitaires.

Si l'Humanitaire est devenu une cible pour les « combattants » et a été intégré dans le champ des relations extérieures, on peut alors se demander ce qu'il advient du côté des fournisseurs d'aide humanitaire. Est-elle toujours considérée là aussi, comme une simple assistance dispensée par solidarité uniquement, ou bien est-elle entrée dans un système de rapports de force, d'ingérence et de politique extérieure d'un nouveau genre ? L'aide humanitaire est-elle le corollaire de la politique extérieure ? Ou bien en fait-elle partie intégrante, voire constitue-t-elle une alternative à la politique extérieure lorsque celle-ci se révèle inenvisageable ? L'aide humanitaire peut-elle être considérée comme un autre moyen de faire de la politique ?

Pour envisager toutes ces questions, l'Union européenne semble un sujet d'étude qui se prête particulièrement bien à l'expérience. En effet, après 50 ans de construction économique, la Communauté européenne se tourne enfin vers le politique. Un autre défi à relever, celui d'accorder 12 puis 15, et aujourd'hui 27 Etats membres autour d'une même politique. Mais pour que la construction politique atteigne son objectif et soit reconnue, non seulement par ses

citoyens, mais aussi par ses voisins, la reconnaissance extérieure s'avère indispensable. Et quel meilleur moyen d'obtenir la reconnaissance externe que de recourir à une politique extérieure ? Or, si aujourd'hui la politique extérieure de l'Union apparaît bien mince, un autre élément confirme notre sujet d'étude dans sa recherche d'action extérieure. En effet, progressivement et ce depuis les années 1960, l'intervention de la Communauté hors de ses frontières s'est développée et amplifiée. De l'aide au développement, elle s'est consacrée petit à petit à l'aide humanitaire, aide qui s'est intensifiée au cours des 15 dernières années par la création d'un Office de la Commission, spécialisée dans l'aide humanitaire : ECHO. L'Office européen d'aide humanitaire de la Communauté européenne, appellation à sa création en 1992, s'est adaptée, améliorée, afin de devenir le plus efficace possible dans son domaine, jusqu'à devenir le premier bailleur de fonds mondial d'aide humanitaire. Une telle envergure est étonnante. Si l'on se remémore les valeurs de l'Union, l'assistance aux populations opprimées ou victimes de catastrophes naturelles suit sa logique de construction. Néanmoins, on peut légitimement soulever quelques interrogations face au constat d'une quasi-inexistence de politique extérieure de l'Union européenne et au contraire d'une politique d'aide humanitaire d'une telle ampleur. Par ailleurs, il faut rappeler que 1992, date de la création d'ECHO, est également la date d'avènement du Traité de Maastricht et de la création du deuxième pilier de l'Union européenne à savoir la PESC ou Politique Etrangère et de Sécurité Commune. L'un est communautaire, l'autre relève de la coopération d'Etats, mais tous deux affichent un même horizon : positionner l'Union européenne sur la scène internationale et en faire un acteur influent.

L'une des deux politiques serait-elle plus « facile » à mettre en œuvre ? Quel lien effectif existe-t-il entre les deux politiques ? Pour quelles raisons l'Union européenne exprime-t-elle ce besoin d'exister parmi les Grands de l'arène internationale ? L'aide humanitaire et ses nouvelles caractéristiques, notamment l'ampleur de sa médiatisation, peut-elle constituer une amorce de politique étrangère de l'Union ? Dans ce cas, est-il seulement raisonnable de parler de « politique d'aide humanitaire » ? Autant de questions qui placent l'Union européenne au centre d'un problème central : l'aide humanitaire sert-elle d'alternative à l'Union européenne face à une absence de véritable politique étrangère ?

Nous tenterons de dresser un portrait le plus fiable possible de cette politique particulière menée par la Communauté européenne, en s'attachant tout d'abord à la progressive instauration d'une aide humanitaire de la Communauté européenne (Chapitre 1). Il s'agit en effet de bien définir les caractéristiques de l'aide humanitaire ; ce qui peut l'inscrire parmi les

politiques extérieures et ce qui en fait un enjeu des relations internationales. Après avoir dressé le cadre juridique de l'aide humanitaire, nous envisagerons alors les principaux enjeux qu'elle peut représenter pour l'Union européenne dans l'achèvement de sa construction politique (Chapitre 2).

## Chapitre 1 : L'instauration progressive d'une aide humanitaire de la Communauté européenne

L'aide humanitaire fait aujourd'hui partie intégrante du vocabulaire de la plupart des hommes. Synonyme de solidarité, d'altruisme, de bonne action, on lui prête un certain nombre de définitions. Souvent associée aux famines, épidémies, guerres et pauvreté, elle recouvre un champ large d'assistance, d'êtres humains à êtres humains. Mais au-delà de cette première dimension, le terme même d'aide humanitaire comporte des implications juridiques plus difficiles à définir. Pourtant, afin de comprendre quels pourraient être les enjeux d'une telle politique pour l'Union européenne, il paraît indispensable de bien délimiter les contours de cette aide. En effet, les frontières avec d'autres formes d'assistance, ou même les activités regroupées au sein de cette dénomination, sont souvent trop floues et mal définies, entraînant une instabilité juridique. En effet, ne « fait » pas de l'aide humanitaire qui veut. Dans un système international où l'Etat est souverain, où les frontières sont inviolables, l'assistance humanitaire apparaît dès lors beaucoup moins aisée.

C'est pourquoi, avant de s'attacher à l'enracinement de l'aide humanitaire au sein de la Communauté (Section 3), il convient tout d'abord de resituer l'aide humanitaire à ses origines (Section 1<sup>ère</sup>) et de définir les enjeux juridiques qu'elle représente, tout particulièrement sur la scène internationale (Section 2).

## Section 1ère : L'origine de l'aide humanitaire

La première étape dans la détermination des enjeux pratiques de l'aide humanitaire passe tout d'abord par une définition précise de celle-ci. En effet, si de nombreuses formes d'aide sont imbriquées les unes aux autres, il convient d'en extraire l'aide humanitaire afin de mieux comprendre ses enjeux propres. Avant de retracer les étapes du développement de l'aide humanitaire moderne (II), revenons donc tout d'abord sur la définition des termes d'aide humanitaire (I).

### I. Les caractéristiques de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire, d'apparence simple, pose cependant des difficultés quant à sa délimitation. On peut en effet se demander ce qui entre réellement dans le champ de l'aide humanitaire et ce qui reste aux limites de la frontière. L'intérêt peut paraître superficiel pour une politique « d'assistance », censée obtenir un consensus commun. Cependant les enjeux sont réels. On l'étudiera d'ailleurs plus en profondeur dans la section 2<sup>ème</sup>, la légitimité d'une aide au développement ou d'une intervention militaire n'est évidemment pas la même.

Il convient néanmoins de faire une remarque préliminaire. En effet, rares sont les définitions encadrant l'aide humanitaire. Que ce soit sur le site Internet de grandes organisations internationales comme l'ONU ou même sur le site de la Commission européenne, la question est bien souvent éludée.

La Cour Internationale de Justice de La Haye donne tout de même une définition juridique de l'aide humanitaire, dans un arrêt du 27 juin 1986, Nicaragua c/ Etats-Unis d'Amérique, dans lequel elle désigne comme humanitaire « une aide alimentaire, en médicaments, en vêtements, par opposition à la fourniture d'armes, de munitions, de véhicules ou matériels susceptibles de causer des dommages ou la mort<sup>1</sup> ». Cependant, comme le souligne Philippe RYFMAN, cette définition peut paraître trop limitative car établie par antagonisme. Il propose alors une autre définition : « l'assistance humanitaire est une assistance fournie par un seul ou une conjonction d'acteurs, s'insérant à des niveaux variés dans un dispositif international de l'aide, régie par un certain nombre de principes, et mise en œuvre (au nom de valeurs considérées comme

---

<sup>1</sup> Philippe, RYFMAN, *La question humanitaire. Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses Editions, 1999, p. 17

universelles), au profit de populations dont les conditions d'existence du fait de la nature (catastrophes) ou de l'action d'autres hommes (conflits armés internes ou internationaux) sont bouleversées, et l'intégrité physique atteinte, voire la survie même compromise »<sup>2</sup>.

Cette définition dresse un portrait global de l'aide humanitaire. Afin de délimiter notre sujet et de le replacer en lien avec la Communauté européenne, il me semblait cependant important de reprendre cette définition, en distinguant ses différents éléments. En effet, la Communauté européenne mène des actions dans d'autres domaines, avec lesquels l'aide humanitaire a quelques similitudes. Il est donc nécessaire de les distinguer. C'est pourquoi nous délimiterons l'aide humanitaire, d'une part en reprenant les deux principales circonstances dans lesquelles elle dispense cette aide, et d'autre part, les autres types d'intervention qu'il faut distinguer.

Reprenons donc tout d'abord ce qui fait partie du champ de l'aide humanitaire et qui peut être réparti en deux grandes familles (A) et ce par rapport à quoi, au contraire, l'aide humanitaire doit être distinguée (B).

### **A. L'ambivalence de l'aide humanitaire**

L'aide humanitaire, dans son contenu, comporte différentes formes d'aides. Que ce soit sous forme d'aide alimentaire, d'aide aux réfugiés ou d'aide en termes sanitaires, elles sont toutes regroupées sous l'étiquette d'aide humanitaire. Une seconde distinction doit être faite et est d'une importance cruciale quant aux enjeux juridiques et à la légitimation qui en découlent. Il s'agit en effet des conditions d'intervention. Dans quels cas peut-on parler d'aide humanitaire ? Dans quelles circonstances une intervention est-elle nécessaire et nécessitée ? La distinction est là encore de portée conséquente. En effet, alors que l'une relève de l'altruisme pur entre individus solidaires et ne présente pas, en apparence du moins, de difficulté majeure quant à une intervention étrangère (1), l'autre est plus délicate et peut apporter quelques éléments de politique dans un domaine qui se dit neutre (2).

#### **1 - L'aide aux populations victimes de catastrophes naturelles**

La première des « composantes » de l'aide humanitaire est celle accordée aux populations victimes de catastrophes naturelles. Séismes, inondations, tornades, la Communauté

---

<sup>2</sup> Ibid.

internationale se mobilise pour réparer les dégâts causés par les éléments naturels. Une sorte de solidarité universelle se crée alors pour aider ces populations victimes de catastrophes qui, bien que touchant plus intensément les populations des Etats en voie de développement, concerne tous les peuples et tous les continents. On pense alors notamment aux tornades américaines qui n'épargnent pas le géant économique. Mais ce n'est pas de ces catastrophes que traite l'aide humanitaire, ou du moins l'aide humanitaire à l'échelle internationale que nous entendons ici. En effet, une des particularités de l'aide humanitaire internationale, est son intervention dans les pays le plus souvent défavorisés, sans moyens financiers et logistiques suffisants pour faire face à des bouleversements aussi conséquents et généralement imprévus par les autorités nationales.

L'aide humanitaire présente donc ici un visage d'intervention souhaitée par les autorités nationales, qui ne sont pas assez équipées pour faire face, seules, à la gestion de leur population en détresse.

Dans cette situation, l'aide se fait de population à population. Aucun élément politique n'a en principe sa place dans l'assistance portée aux victimes de telles catastrophes. La dimension humaine dépasse le politique. Ce ne sont plus des habitants appartenant à un pays en particulier, mais des individus confrontés à de graves difficultés et qui ont besoin du soutien et de l'appui de leurs semblables. Ce contexte d'intervention est celui qui correspond aux valeurs les plus proches de la neutralité de l'aide humanitaire.

D'autre part, ce sont le plus souvent les gouvernements nationaux qui font appel à l'aide internationale, ce qui réduit l'ambiguïté quant à la légitime intervention dont nous reparlerons un peu plus tard.

Des contre-exemples viennent pourtant réveiller toute la contradiction de cette assistance. On pourra citer le cas du séisme de Géorgie en 1991. Les autorités russes avaient alors refusé une quelconque intervention extérieure pour venir en aide à sa population. Le contexte de la guerre froide explique évidemment en grande partie ce refus. Cet exemple nous permet de saisir de nouveau tout l'enjeu que symbolise l'aide humanitaire et que nous nous efforcerons d'illustrer à de nombreuses reprises dans les paragraphes suivants.

Pour illustrer ce premier cas d'intervention de la Communauté européenne, on peut citer quelques chiffres. Les premières années d'activité d'ECHO, l'Office humanitaire européen a été confronté à l'aggravation des crises dues aux catastrophes naturelles. On rappellera alors le tristement célèbre ouragan El Nino. En 1999, ce sont 80 000 personnes qui périssent, victimes

de catastrophes naturelles<sup>3</sup>. Ces chiffres s'expliquent par la croissance démographique et l'équilibre environnemental précaire.

C'est pourquoi, parmi les tâches que l'Union européenne s'est donnée, figure notamment la promotion et la réalisation de programmes de prévention des catastrophes par une coordination institutionnelle efficace. Ainsi, en 1996, le service d'Aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) a lancé un programme de préparation aux désastres : DIPECHO<sup>4</sup>. Ce programme vise simplement à réduire la vulnérabilité des populations confrontées aux catastrophes naturelles. Par des méthodes simples, il leur permet de se créer une protection face à l'imprévisibilité des catastrophes. Dans une période allant de 1996 à 2004, DIPECHO a financé 319 projets pour un budget avoisinant les 78 millions d'euros<sup>5</sup>.

A côté de cette première facette de l'aide humanitaire, subsiste une deuxième approche, cautionnant l'intervention d'autrui pour subvenir aux besoins des populations. Il s'agit de l'aide apportée aux populations opprimées.

## 2 - L'aide aux populations opprimées

Cette seconde facette de l'aide humanitaire conduit à une approche encore différente de celle-ci. En effet, alors qu'au premier abord, le contexte d'aide internationale est plutôt neutre, celui-ci est plus délicat. Généralement, la situation est celle d'une guerre, soit entre deux Etats souverains, soit à l'intérieur d'un Etat comme dans le cas de la Côte d'Ivoire où une partie de la population est persécutée par des rebelles, soit encore au sein d'une fédération d'Etats comme ce fut le cas lors de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie.

Si initialement l'aide se dispensait lors de conflits internationaux engageant plusieurs Etats, l'aide humanitaire s'est progressivement orientée vers des conflits internes. La difficulté prend forme dans ces situations. Au nom de quel droit, tel acteur aurait-il le droit de s'immiscer dans les affaires internes d'un Etat souverain ? A partir de quand peut-on considérer qu'un conflit est suffisamment ouvert pour que des éléments extérieurs fassent leur entrée dans le conflit,

---

<sup>3</sup> Solidarité européenne envers les victimes de crises humanitaires, « L'aide humanitaire et l'Union européenne », fascicule de la Commission européenne, 2002, p. 4

<sup>4</sup> Disaster Preparedness ECHO

<sup>5</sup> Site de la Commission européenne : ECHO - Sur le terrain – DIPECHO  
[http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index_fr.htm)

non pas du côté des forces en opposition, mais en soutien aux populations victimes, de plus en plus visées par les combattants ?

Il était donc important de bien distinguer ces deux facettes de l'aide humanitaire pour comprendre ensuite les enjeux et les problèmes que peut soulever une intervention humanitaire. Tandis que la première s'inscrit dans un cadre très neutre et est le plus souvent accueillie à bras ouverts, la seconde est aux limites de l'ingérence<sup>6</sup> et risque d'introduire des enjeux plus politiques que simplement altruistes.

L'apparition de plus en plus de populations opprimées trouve son origine dans les « guerres de notre époque »<sup>7</sup>. Elles se caractérisent par la nature des cibles, qui sont principalement les populations civiles. Ce nouveau genre de guerres engendre inévitablement des exodes de masse, cherchant à éviter la guerre et la persécution. Selon les sources de la Commission européenne<sup>8</sup>, en 2002, on comptait 12 millions de réfugiés hors des frontières de leur pays et entre 20 et 25 millions qui se déplacent sur le territoire national.

L'envergure de ces mouvements de population, sans aucune structure stable, loin de leur foyer et bien trop souvent dans un environnement hostile, détermine un deuxième besoin d'intervention pour les Humanitaires.

Après avoir distingué les différentes conditions de subvention de l'aide humanitaire, il importe maintenant de délimiter ses frontières. On la définira par rapport à deux autres formes d'intervention.

### **B. La distinction de l'aide humanitaire par rapport à d'autres formes d'aide**

L'aide humanitaire est à distinguer de deux autres formes d'ingérence ou d'assistance qui, même si par certains aspects se rapprochent de notre aide en question, s'en différencient dans plusieurs aspects. Nous nous efforcerons donc de marquer les similitudes, mais surtout les différences. Il est en outre essentiel d'établir cette distinction puisque les implications, en particulier juridiques, ne seront pas les mêmes dans les différents cas. L'aide humanitaire est donc à distinguer en premier lieu de l'aide au développement (1), puis de l'intervention purement militaire (2) dans un second temps.

---

<sup>6</sup> Terme que nous définirons plus en détails dans la section 2<sup>nd</sup>e.

<sup>7</sup> Solidarité européenne envers les victimes de crises humanitaires, op. cit., p. 3

<sup>8</sup> Ibid.

## 1 - Distinction par rapport à l'aide au développement

La distinction par rapport à l'aide au développement est primordiale. Même si les deux aides peuvent être fournies dans un contexte similaire, de guerre ou de catastrophes naturelles, l'une est dispensée à long terme, tandis que l'autre réside dans un horizon temporel beaucoup plus restreint. L'aide humanitaire reste en effet une aide d'urgence, pour survenir aux besoins fondamentaux et immédiats.

Les régions concernées sont souvent les mêmes. Il s'agit principalement des pays du Sud, les pays en voie de développement, dont la population vit dans des conditions très difficiles, notamment sanitaires. L'aide au développement se veut cependant plus structurelle, afin de permettre aux populations de s'aider elles-mêmes. L'aide humanitaire est de l'assistance à proprement parler. La population est généralement très démunie suite à des destructions massives d'infrastructures, voire même à des pillages dans les cas de guerre. Elle n'est donc en aucun cas apte à subvenir elle-même à ses besoins premiers. Les organisations humanitaires doivent donc leur fournir intégralement les biens nécessaires, comme les denrées alimentaires, mais aussi les médicaments, des logements, etc....

En ce qui concerne l'aide au développement, la différence pourrait se résumer à une phrase :

« Si un homme a faim, lui donner un poisson ne le rassasiera qu'une fois ; ce qui importe, c'est de lui apprendre à pêcher »<sup>9</sup>. Pour reprendre cette image de Mao Zedong, l'aide au développement consiste à permettre aux pays les plus pauvres de se rendre autonomes, tandis que l'aide humanitaire agit dans l'urgence, pour assurer la survie immédiate des victimes de circonstances exceptionnelles et est donc un instrument à court terme.

La Communauté européenne a d'ailleurs une politique d'aide au développement bien distincte de l'aide humanitaire, qui s'est concrétisée par les accords de Yaoundé<sup>10</sup> avec les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) dans les années 1960, suivis par les accords de Lomé<sup>11</sup> à partir de 1975.

D'autre part, alors que l'aide humanitaire ne dispose pas de base juridique dans les traités, l'aide au développement est inscrite dans le chapitre XX du Traité instituant la Communauté européenne, allant des articles 177 à 181. Elle est donc définie comme une politique communautaire à part entière. De même, un fonds a été créé spécifiquement pour elle. Il s'agit du Fonds Européen de Développement (FED) dans lequel la Communauté européenne puise

---

<sup>9</sup> Philippe, MOREAU DEFARGES, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, Collection Nouveaux Débats, Sciences Po, Les Presses, janvier 2006, p. 83

<sup>10</sup> Capitale du Cameroun

<sup>11</sup> Capitale du Togo

toutes ses ressources destinées aux pays ACP. L'aide humanitaire, quant à elle, on le verra, n'a disposé de base juridique que bien plus tard.

En ce qui concerne l'aide au développement, le budget 2006 atteignait 2,3 milliards d'euros.

Pourtant, la frontière entre les deux aides est parfois difficile à tracer clairement. En effet, il serait impensable d'intervenir dans un pays victime d'une des deux situations que nous avons explicitées plus haut (à savoir catastrophes naturelles ou conflit), et de quitter le pays après avoir procurer les premiers soins et satisfait aux besoins primaires, tout en l'abandonnant à sa reconstruction. La question reste de savoir si la reconstruction d'un Etat, après la survenance de grands bouleversements, demeure du ressort de l'aide humanitaire ou s'il faut passer à une toute autre forme de mandat. Comment alors effectuer la transition ? C'est d'ailleurs un problème récurrent présent dans toutes les évaluations d'ECHO. On appelle ce passage la « zone grise ». C'est d'ailleurs ce qui a longtemps été reproché à ECHO : agir trop souvent dans cette zone grise, entre aide humanitaire et aide au développement. Cette difficulté de passage entre aide d'urgence et réhabilitation est d'ailleurs une des raisons qui ont poussé la Communauté à rationaliser son aide comme nous le verrons. Il s'agissait de ne pas avoir une trop grande incohérence entre l'aide d'urgence et une aide s'inscrivant dans la durée.

## 2 - Distinction par rapport à l'intervention militaire

A première vue, il peut sembler bien étrange d'avoir à distinguer aide humanitaire et intervention militaire. En effet, si la première s'apparente au soft power, au pacifisme et à la non-violence, la simple évocation d'intervention militaire s'avère constituer son antonyme parfait. Et pourtant.

Depuis ces dernières années, l'aide humanitaire s'associe bien souvent aux services des militaires. Comme nous l'avons souligné en introduction, l'aide humanitaire et donc les intervenants humanitaires eux-mêmes, sont devenus les victimes des combattants. Rares sont les camps de réfugiés qui ne sont pas encadrés par une protection militaire.

D'autre part, l'aide aux populations opprimées peut passer également par une intervention militaire étatique, dans le but de protéger une population bien définie. Par opposition, l'aide humanitaire est réalisée par des secouristes à part entière, qui ne dépendent pas forcément d'un Etat (on entrevoit ici l'émergence des ONG). Alors que la première intervention est plus

difficile à appréhender hors de toute connotation politique, la seconde, qui correspond à l'aide humanitaire comme nous l'entendons ici, présente un visage beaucoup plus neutre.

De la même manière, il est parfois difficile de distinguer nettement les deux, lorsque interventions militaire et humanitaire s'allient sous le même drapeau. Ce fut d'ailleurs le cas du Kosovo en 1999 et de l'Afghanistan en 2001, qui ont montré toute la confusion des relations entre aide humanitaire et action militaire.

C'est également dans ce souci de distinction que s'inscrit la doctrine d'ECHO. Elle revendique son refus de sélectionner les bénéficiaires de son aide humanitaire sur critère politique, marquant ainsi sa volonté de séparer aide humanitaire et gestion des crises.

L'aide humanitaire est aussi à distinguer de l'action menée par les casques bleus. Attention à ne pas trop vite assimiler maintien de la paix à aide humanitaire. Le maintien de la paix, n'est pas détachable de toute finalité politique.

D'autre part, la Communauté dispose d'un instrument financier spécifique à la gestion civile des crises. Celle-ci présente en effet certaines particularités et ne peut être assimilée à l'aide humanitaire. Elle se situe à la jonction du premier pilier (communautaire) et du deuxième pilier (PESC<sup>12</sup>). Alors que l'aide humanitaire finance plus particulièrement les aides apportées aux individus, la gestion civile des crises implique un certain nombre de services, dont les forces de police, les actions de désarmement et de déminage. La Communauté européenne, lors du Conseil européen d'Helsinki<sup>13</sup>, a adopté à cet effet un « mécanisme de réaction rapide » (MRR)<sup>14</sup>. L'objectif est d'agir en complément des actions politiques et diplomatiques relevant du budget de la PESC, d'autres mécanismes adaptés à certains Etats et en appui des actions ECHO<sup>15</sup>. Même s'il utilise des méthodes semblables à ECHO, notamment en recourant à des ONG ou à des organisations internationales comme relais, le MRR ne se préoccupe pas de l'aide humanitaire. Ce sont donc deux choses bien distinctes à ne pas confondre.

A présent qu'une définition a été établie et que l'aide humanitaire a été définie, le plus précisément possible je l'espère, il convient d'envisager l'aide humanitaire « moderne », telle qu'elle s'est développée à partir des années 1970.

---

<sup>12</sup> Politique Etrangère et de Sécurité Commune

<sup>13</sup> décembre 1999

<sup>14</sup> Règlement 381/2001 du 26 février 2001 (JOCE n°L.57/5 du 27 février 2001). Règlement applicable jusqu'au 31 décembre 2006. Adopté sur la base de l'article 308 TCE

<sup>15</sup> Xavier, LATOUR, « Les aides financières de l'Union européenne face aux catastrophes », Petites Affiches, 2 août 2002, n°154, p. 3

## II. Le développement de l'aide humanitaire « moderne » dans les années 1970

L'aide humanitaire prend racine dans la tradition chrétienne avec les premières institutions vouées à l'humanitaire qui se développent progressivement au Moyen-Age. Mais c'est au XIX<sup>ème</sup> siècle qu'elle acquiert sa véritable signification et ne se limite plus aux conflits internationaux stricto sensu, mais se tourne également vers les conflits internes internationalisés (A). Son évolution se poursuit avec la progressive diversification des acteurs qui ne se contentent plus d'intervenir en faveur de leur population, mais dont l'action s'étend aux pays tiers (B).

### **A. Le passage de l'assistance des conflits internationaux aux conflits nationaux internationalisés**

La naissance juridique de l'aide humanitaire est associée à la bataille de Solferino, à partir de laquelle le droit humanitaire international prendra tout son sens (1). C'est elle qui jette les bases actuelles de l'assistance humanitaire. Un autre événement va projeter l'action des organisations sur le devant de la scène médiatique, ouvrant les yeux au reste du monde sur la réalité des conflits et sur l'action des organisations humanitaires dans ces régions en crise. C'est la guerre du Biafra et la révélation faite par les French doctors (2).

#### 1 - Le point de départ et la bataille de Solferino

La bataille de Solferino est reconnue aujourd'hui comme étant à l'origine du droit moderne de la guerre. Si jusqu'au siècle des Lumières, la guerre ne connaît aucune règle et les populations civiles subissent le même sort que les combattants, la bataille entre les armées franco-italienne et prussienne marque un tournant dans la conception de la guerre et de la place des civils au sein des conflits. Des ébauches d'institutions humanitaires se dressent déjà au Moyen-Age sous l'égide du christianisme, mais avec un seul but, sauver les victimes des guerres saintes. Les infidèles quant à eux ne pouvaient s'attendre à aucune forme d'aide de la part des religieux. Ce n'est donc qu'au temps des Lumières et avec comme principaux artisans Jean-Jacques

Rousseau<sup>16</sup> et Emeric de Vattel<sup>17</sup> que le principe d'une guerre ne touchant que les militaires et épargnant les civils est posé.

Le véritable tournant dans l'instauration d'une aide humanitaire « moderne » prend ensuite forme avec la bataille de Solferino, le 24 juin 1859 et un de ses témoins, Henry Dunant. Ce jeune homme d'affaires suisse, assiste au conflit qui compte, parmi 40 000 morts, près de 60% de blessés qui n'ont pu être soignés par les services sanitaires des armées. En 1862, dans son livre « Un souvenir de Solferino » il énonce deux souhaits ; celui tout d'abord de la création dans chaque pays d'une société de secours volontaire, mais aussi la ratification par les Etats d'un « principe international conventionnel et sacré assurant une protection juridique des services sanitaires »<sup>18</sup>. Suite à ce livre naît l'institution de la Croix-rouge et le 22 août 1864 est ratifiée la première convention de Genève pour « l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne ». Suivront un éventail de textes internationaux dédiés au droit de la guerre ou plutôt au droit humanitaire international.

Ce fut donc le point de départ d'une consécration du droit international humanitaire, conçu comme « l'expression juridique du sentiment d'humanité »<sup>19</sup>.

Ce droit s'est progressivement élargi au fil des années et de l'évolution des mentalités, jusqu'à garantir une protection aux combattants eux-mêmes, ainsi qu'aux populations civiles introduites malgré elles dans les conflits. Elargissement aussi à toute l'Humanité, à savoir sans distinction de race, de nationalité, d'ethnie ou même d'opinions politiques ou religieuses. Les bases du droit international humanitaire sont jetées ; ce sont elles qui définiront toutes les interventions futures au nom de la protection des civils.

Jusqu'alors, la protection des civils reste une histoire d'organisations humanitaires telles que la Croix-rouge. Elles interviennent lors des conflits internationaux ou des conflits internes internationalisés<sup>20</sup>. Mais l'opinion publique n'est pas ou peu sensibilisée à ces actions menées le plus souvent par des volontaires. L'aide humanitaire va alors connaître un deuxième bouleversement dans sa mise en œuvre et dans sa reconnaissance, avec comme point de départ la guerre du Biafra.

---

<sup>16</sup> Le contrat social, 1762

<sup>17</sup> Droit des Gens, 1758

<sup>18</sup> Michel, DEYRA, *Droit international humanitaire*, Paris, Gualino éditeur, 1998, p.13

<sup>19</sup> Michel, DEYRA, *Droit international humanitaire...*, op. cit., p. 13

<sup>20</sup> « Il s'agit d'un conflit initialement interne qui, à la suite d'interventions étrangères (de l'appui financier et logistique jusqu'à l'intervention militaire) acquiert progressivement les caractéristiques d'un conflit armé international », in Michel, DEYRA, *Droit international humanitaire...*, op. cit., p. 41

## 2 - La médiatisation à partir du Biafra

En effet, si jusqu'à lors, le mot d'ordre est discrétion et neutralité dans les interventions humanitaires, la guerre du Biafra marque un coup d'arrêt à cette génération d'aide humanitaire de l'après-guerre. En 1971, en plein conflit du Biafra, la Croix-rouge présente sur le terrain, est critiquée pour son manque de neutralité. Certains médecins décident alors de témoigner et de rompre le silence. On les appellera les French doctors, fondateurs de Médecins Sans Frontières (MSF). La médiatisation des famines, des populations victimes s'amplifie jusqu'à finalement inclure l'opinion publique dans les années 1980. En 1985, lors de la famine en Ethiopie, la communauté internationale se mobilise enfin, envoyant des dons pour aider les ONG agissant directement sur le terrain. Mais la nouvelle médiatisation est source de polémique. On accuse l'humanitaire moderne d'être passé du côté de « l'humanitaire spectacle »<sup>21</sup>. L'humanitaire devient l'objet de nombreuses interrogations. Peut-on mêler politique et humanitaire ? Les oppositions se renforcent en 1992, lorsque face à l'éclatement d'une guerre civile en Somalie, Bernard Kouchner alors ministre de la Santé lance la fameuse opération « Du riz pour la Somalie ». L'assistance aux peuples en détresse nécessite-t-elle de faire des crises un « spectacle » ? On constate actuellement la multiplication de la médiatisation des crises sanitaires, liées aux conflits ou aux catastrophes naturelles. La mobilisation sans précédent des citoyens du monde entier pour les victimes du tsunami qui a touché l'île de Sumatra le 26 décembre 2004, aurait-elle atteint une telle ampleur sans la médiatisation qui en a été faite ? On peut en douter. Les reportages catastrophes et les témoignages bouleversant ont bien évidemment permis aux populations extérieures de mesurer tout l'impact de la catastrophe. Mais cette sur-médiatisation peut également porter à confusion. L'humanitaire n'est-il pas devenu trop dépendant du petit écran et utilisé comme une nouvelle source de « divertissement » ?

Une chose est claire, l'évolution qu'il a connue ces quarante dernières années a fait de l'humanitaire un élément à part entière des relations internationales. Avec la médiatisation, les acteurs de l'humanitaire ont enfin le moyen de faire connaître leur action. C'est ce qui en fait un enjeu pour de nombreux Etats, voire pour l'Union européenne. Sans vouloir enlever toute notion d'altruisme et de solidarité aux actions menées par les diverses organisations internationales, qui en reste le moteur principal, ne peut-on pas considérer l'humanitaire comme un nouveau champ de légitimation et de visibilité pour une organisation qui se cherche

---

<sup>21</sup> Emission télévisée « Madame, Monsieur Bonsoir », Les humanitaires peuvent-ils tout soigner, France 5, diffusée le 12 novembre 2006

une place sur la scène internationale ? En effet, un certain nombre d'Etats membres mènent en parallèle une activité d'assistance humanitaire plutôt conséquente. Pourquoi alors la Communauté éprouve-t-elle le besoin d'agir au lieu de laisser ce domaine à la compétence des Etats ?

On saisit là toute l'importance de la nouvelle tournure que prend l'aide humanitaire internationale, mais aussi les difficultés à saisir les motivations dans un domaine où priment solidarité et préoccupation des autres.

La construction progressive de l'image de l'aide humanitaire est celle qui lui permet de jouer un rôle particulier sur la scène internationale. Sans cette médiatisation les enjeux qu'elle sous-entend seraient bien évidemment différents.

D'autre part, la nature particulière de l'activité d'aide humanitaire introduit de nouveaux acteurs dans le système des relations internationales.

### **B. La place des Organisations Non Gouvernementales dans les opérations d'aide humanitaire**

L'aide humanitaire, par son caractère neutre et apolitique, engendre nécessairement l'implication d'acteurs d'un genre nouveau. Afin de conserver sa neutralité au sein de conflits parfois internationaux mais également internes, de nouveaux intervenants sont apparus, agissant hors du cadre étatique. Même si de nombreux Etats sont présents en tant que fournisseurs d'aide humanitaire, les ONG et d'autres organisations internationales sont devenues les « indispensables » de l'humanitaire.

Le terme même d'ONG est apparu à la fin de la Seconde guerre mondiale, lorsque les Nations Unies cherchaient à distinguer les organisations des agences spécialisées intergouvernementales et les organismes privés. Mais les origines sont plus anciennes. Les ONG se sont généralement construites à la suite des guerres. C'est notamment le cas de la Croix Rouge, dont nous parlerons plus longuement par la suite, et de Save the Children après la Première guerre mondiale<sup>22</sup>. Si les racines sont plus anciennes, les ONG ont surtout pris de l'ampleur dans les années 1970-1980. Les Etats y recourent de plus en plus en matière d'aide au développement et d'aide humanitaire. Cependant, les Etats demeurent présents dans les opérations d'aide humanitaire et leur collaboration est particulièrement appréciée dans les interventions lourdes, nécessitant notamment des moyens militaires. En effet, les ONG

---

<sup>22</sup> UN Special, N°653 Juillet-Août 2006, <http://www.unspecial.org/UNS653/t37.html>

acceptent leur présence pour sécuriser les couloirs humanitaires et leur permettre d'agir en toute sécurité, sans toutefois revendiquer un besoin réel de nouveaux intervenants dans leur domaine de compétence.

Une ONG est en fait une organisation d'intérêt public, ne relevant ni d'un Etat, ni d'une institution internationale. Elle n'a pas non plus le statut de sujet de droit international. Les ONG se caractérisent donc par l'origine privée de leur constitution, mais également par leur but non lucratif. A cela s'ajoute une indépendance à deux niveaux : financier comme politique. L'ONG ne porte ainsi pas le fardeau des considérations politiques du pays dont elle est originaire. Elle n'est rattachée à aucun Etat et n'est donc pas associée par les populations à une quelconque prise de position. Cela ne les empêche pas en revanche de diffuser leur propre opinion sur la situation d'un Etat dans lequel elles interviennent.

Mais la réalité des ONG n'est pas si idéaliste. Si l'indépendance et la neutralité des ONG a longtemps été le mot d'ordre, elles sont de plus en plus instrumentalisées. Les Etats manipulent parfois leurs propres ONG afin de s'en servir comme outil diplomatique. Dans des pays où le dialogue traditionnel n'est plus possible, l'intervention passe par les ONG. C'est le cas par exemple de l'Europe qui subventionne largement les ONG opérant à Cuba<sup>23</sup>, où l'embargo rend difficile toute relation officielle. La réalité des ONG est donc double. Et si elles tentent de s'affranchir des Etats, elles en sont dépendantes financièrement.

Le rôle primordial des ONG dans les opérations d'aide humanitaire tient également à leur rapidité d'action. Dans les situations d'urgence, là où les Etats sont encore à attribuer les autorités d'intervention, les ONG sont souvent beaucoup plus rapides et occupent déjà le terrain. Elles ont parfois des cellules implantées directement dans les Etats à risque et disposent d'une grande connaissance du terrain. Confrontées à de multiples et diverses crises, leur intervention est plus rapide et souvent plus efficace.

Cependant, les ONG sont parfois victimes de leur succès. Il semble important de signaler la dérive de certaines d'entre elles. Parfois les seules sur le terrain, dans des camps de réfugiés ou dans des villages dévastés, quelques faux humanitaires profitent de leur position dominante pour toutes sortes de trafics. Ces fausses ONG, profitant de leur semblant de statut, apparaissent parfois en arborant divers signes religieux explicites. Des ONG musulmanes ont également servi de refuge pour des terroristes. On parle également de viols, de camps de réfugiés faisant office de réseau de prostitution<sup>24</sup>. Ce tableau peut sembler bien noir, mais il

---

<sup>23</sup> Sophie, QUINCHARD, « Les ONG à la barre », Le magazine Info, 16 décembre 2004

<sup>24</sup> Sophie QUINCHARD, « Les ONG à la barre », op. cit.

paraissait important de soulever les défaillances d'un système, pourtant dédié à l'assistance des populations en détresse. Rappelons tout de même que ces faits sont minoritaires et qu'ils ne forment pas le quotidien des ONG, mais sont seulement le fait de quelques détracteurs, avides d'argent et de pouvoir.

Les ONG ont ainsi acquis une place parmi les acteurs des relations internationales et deviennent de plus en plus incontournables. De la même manière, dans le domaine de l'aide humanitaire, elles sont les premières concernées. A l'aide humanitaire s'est donc associé un genre nouveau d'acteurs internationaux.

Une première partie du sujet vient d'être délimitée. Reste à comprendre en quoi l'aide humanitaire appartient au champ des relations extérieures et pourquoi une assistance neutre aux personnes peut comporter des implications singulières. Pourquoi la légitimation de l'aide humanitaire est-elle si laborieuse ? Sur quel plan du droit international se positionne-t-elle ? Ces interrogations sont essentielles afin de délimiter le sujet et de percevoir le défi que représente l'aide humanitaire, en particulier pour l'Union européenne. Attachons-nous dès à présent à l'enjeu juridique de l'aide humanitaire.

## Section 2<sup>nde</sup> : La place de l'aide humanitaire sur la scène internationale

L'aide humanitaire apparaît, de par les caractéristiques qu'elle a acquises au fil des années, comme une véritable activité extérieure, avec ses enjeux, ses limites. Enjeux, dans sa mission principale : porter assistance aux personnes victimes de catastrophes naturelles ou de conflits. Limites, dans sa légitimation. Si une définition précise est difficile à attribuer à l'aide humanitaire, son positionnement juridique sur la scène internationale n'est pas plus aisé à déterminer. Le droit international régit les relations extérieures entre les Etats. Qu'en est-il de l'aide humanitaire ? Est-ce une activité strictement encadrée par le droit international ?

Deux éléments indispensables, qui préexistent à l'aide humanitaire, sont à envisager. En effet, tout comme les autres formes d'intervention au sein d'une entité souveraine, l'aide humanitaire dépend de sa légitimité (I), mais présuppose également une base juridique (II) qui ne lui a été donnée que tardivement.

### I. La légitimité de l'assistance humanitaire

L'assistance humanitaire, même si elle se veut neutre, comporte des éléments qui font d'elle une intervention comme les autres, au sein d'une entité qui reste souveraine. Il ne faut pas l'oublier, l'aide humanitaire est le plus souvent dispensée par des Etats, au profit de populations tierces. Cette assistance implique alors la pénétration d'un territoire étranger. Si lors des catastrophes naturelles le problème de l'intervention se pose moins, dans les situations de populations opprimées, l'intervention se révèle alors beaucoup plus délicate. En effet, en sa qualité de souverain, l'Etat se doit de protéger sa population et de la défendre. C'est donc lui le plus légitime dans la fourniture d'assistance à sa population en détresse (A). Cependant, dans de nombreux cas, il s'en démontre incapable, soit par son manque d'infrastructures, de personnel qualifié ou même de préparation lorsque la catastrophe est soudaine, soit lorsqu'il est lui-même l'opresseur ou qu'il est parti à un conflit. L'aide extérieure trouve alors sa légitimité dans le droit d'ingérence, prenant appui sur le principe de subsidiarité (B).

## **A. L'Etat comme défenseur de sa population**

L'Etat est le premier défenseur de sa population. Cela fait partie de ses fonctions régaliennes. En tant que source de la nationalité et donc de la citoyenneté, il demeure par là-même le premier protecteur de l'individu<sup>25</sup>. C'est à lui que revient le devoir de protéger, défendre, secourir la population résidant sur son territoire.

Ce premier principe s'inscrit en tant que limite de l'aide humanitaire. Face à un tel argument, elle ne semble pas avoir raison d'être. Si l'Etat se préoccupe de sa nation, aucune intervention extérieure n'est nécessaire ni autorisée. Il apparaît alors difficile de justifier une assistance externe dans le domaine de compétence des Etats. En effet, s'il est doté de la mission de protection de son peuple, pourquoi devrait-il se soumettre à l'intervention de nations tierces ?

Toute forme d'assistance, d'aide, tendant à suppléer le rôle de l'Etat, reviendrait tout simplement à une violation de ses compétences.

Or, il faut le préciser, la souveraineté des Etats est la base du droit international positif. Ce droit qui régit les relations entre les Etats souverains, implique notamment l'abstention d'ingérence de la part de tiers dans les affaires internes d'un Etat souverain. Il semble de nouveau difficile de conforter toute action de la part de certains Etats envers d'autres Etats, qui bien souvent s'identifient comme les Etats occidentaux, intervenant dans les Etats en voie de développement.

La polémique est d'autant plus notable, que les justifications qui sont invoquées pour légitimer l'intervention de tiers, sont très souvent assimilées aux prétextes exhibés par les Etats colonisateurs. Ces derniers ont en effet exploité les valeurs de protection des populations quelques siècles plus tôt, pour s'immiscer dans les « territoires indigènes ». On pourrait alors objecter, en rejetant ces risques de dérive vers l'aide au développement, la plus susceptible d'être assimilée à de tels comportements. En revanche, l'aide humanitaire, de par son caractère temporaire, et d'aide d'urgence aux populations en détresse, s'inscrit dans une logique bien différente. Les enjeux ne sont pas les mêmes. Alors que l'aide au développement intervient au niveau structurel, dans la constitution des sociétés, l'aide humanitaire soulage en premier lieu les souffrances physiques et est parfois nécessaire à la survie des populations. Cependant, pour des Etats qui ont acquis l'indépendance « récemment » au regard des Etats occidentaux et qui jouissent d'une nouvelle souveraineté, les deux logiques peuvent très vite être assimilées.

---

<sup>25</sup> Philippe, MOREAU DEFARGES, *Droits d'ingérence...*, op. cit., p. 9

Ainsi, l'aide humanitaire peut alors être perçue comme un moyen pour les Occidentaux de s'introduire de nouveau dans les affaires internes de ces nouveaux pays développés.

C'est pourquoi l'intervention humanitaire est plus délicate qu'elle n'y paraît, en particulier dans les conflits à dimension essentiellement interne. En effet, dans les conflits internationaux, la légitimation d'une intervention externe se fait plus aisément. Même si le conflit a lieu toujours entre deux Etats souverains, la dimension internationale confère un caractère autre à la crise. Les populations des deux Etats sont touchées et les cibles des Etats ne sont pas leur propre population. En revanche, lorsque la population est opprimée par son Etat, une intervention externe est généralement la mal venue.

Et pourtant, depuis moins de vingt ans, un nouveau concept a fait son apparition dans le droit international. Sujet de nombreuses polémiques, il endosse néanmoins le rôle de justificateur des interventions tierces, particulièrement humanitaires. On le nomme droit d'ingérence humanitaire.

## **B. Le droit d'ingérence humanitaire**

L'intervention d'une ou plusieurs nations au sein d'un Etat souverain puise sa légitimité dans un principe, sujet de nombreuses polémiques : le droit d'ingérence humanitaire. En effet, reconnu par le droit international seulement en 1988, il contredit pourtant un principe essentiel, la base du droit international, à savoir la souveraineté des Etats. L'ingérence humanitaire garantie en effet le droit pour une ou plusieurs nations, de violer la souveraineté d'un Etat, en cas de violation massive du droit de la personne. Afin de mieux comprendre les implications de ce droit d'un nouveau genre, nous retracerons son évolution, de ses origines jusqu'à son application aujourd'hui.

S'il n'est reconnu par le droit international qu'en 1988<sup>26</sup>, le droit d'ingérence humanitaire a des racines plus anciennes. Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, l'idée de pénétrer un territoire étranger pour secourir une population, fait son apparition. Ce n'est cependant qu'une ébauche de ce qu'on appellera par la suite « ingérence humanitaire ». L'« intervention d'humanité », comme on le désignait alors, permettait, en particulier aux Occidentaux, de protéger leurs ressortissants ou des minorités, généralement religieuses.

---

<sup>26</sup> Terme de « droit d'ingérence » repris par Mario Bettati, professeur de droit international public, lors d'une conférence en 1988

Ce n'est qu'au moment de la Guerre du Biafra que le concept réapparaît. Suite à l'immobilité de trop nombreux gouvernements, au nom des principes de neutralité et de non-ingérence, des ONG se créent et s'engagent. Elles justifient leur intervention au nom de la gravité et de l'exceptionnalité des crises sanitaires. Le concept sera théorisé à la fin des années 1980 notamment par le professeur de droit Mario Bettati.

Cette nouvelle théorie s'ancre plus profondément dans le champ des relations extérieures dans les années 1980-1990. Elle est présentée par ses promoteurs comme révolutionnant l'ordre mondial. Fondée sur la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, l'ingérence humanitaire se justifie par la survenance de crises exceptionnelles et de violations des droits de l'Homme.

Cependant, ce terme n'est pas juridiquement défini. En effet, nombreux sont ses opposants. On le rappelait dans le paragraphe précédent, l'ingérence d'une ou plusieurs nations au sein d'un Etat souverain, se fait généralement dans une seule direction, la ligne nord-sud. Si le principe est universel, il est pourtant difficile d'imaginer un Etat dit « du nord », autoriser l'intervention d'un pays « du sud » sur son territoire. Bien souvent, les valeurs associées au droit ou devoir d'ingérence, ont été assimilées à celle prôner lors du colonialisme. De ce fait, le concept reste encore très flou.

La véritable consécration du droit d'ingérence et sa première « mise en pratique » prendront finalement source dans la résolution 688 du Conseil de sécurité de 1991<sup>27</sup>. C'est la première fois en effet que des Occidentaux interviennent dans le Kurdistan irakien au nom du droit d'ingérence. Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 688, reconnaît « une menace contre la paix et la sécurité internationales », au nom de laquelle le droit d'ingérence est reconnu et utilisé.

Selon les termes de Philippe Moreau-Defarges, « désormais en cas de catastrophes (désastre naturel, répression politique, massacre...), la Communauté internationale devra et pourra apporter tous les secours requis ; afin d'accomplir cette mission, celle-ci sera habilitée à intervenir à l'intérieur des Etats, y compris sans leur accord si nécessaire »<sup>28</sup>.

L'ingérence humanitaire contourne le principe de souveraineté des Etats. Il ne le remet pas en question mais fait appel à une autre idée : celle de solidarité entre tous les Hommes. Les Etats tiers, mais aussi et surtout les organisations humanitaires, revendiquent l'assistance qu'ils portent, par ce principe suprême, réputé primer la souveraineté des Etats. Ce n'est plus un Etat

---

<sup>27</sup> Résolution du Conseil de sécurité 688 du 5 avril 1991, relative au sauvetage des Kurdes d'Irak réprimés par l'armée de Saddam Hussein et stipulant « l'accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance », document reproduit en Annexe 2, p. 121

<sup>28</sup> Philippe, MOREAU DEFARGES, *Droits d'ingérence...*, op. cit., p. 9

qui intervient au sein d'un autre Etat, mais des Hommes, apportant de l'aide à d'autres Hommes. De ce principe découle l'idée que lorsque qu'une catastrophe touche une population donnée, tout le reste de la population est concernée et a un devoir d'intervenir pour aider le peuple en détresse. Au départ associé à la chrétienté et à l'adage « Aide ton prochain », la notion de solidarité s'est élargie et peu à peu détachée de toute conception religieuse.

L'ingérence se base ainsi sur un autre principe. En effet, si la fonction de protection de la population revient en premier lieu à l'Etat, l'intervention des tiers ne peut se fonder que sur le principe de subsidiarité. La subsidiarité est le présupposé de l'ingérence. Deux situations sont de nouveau à distinguer. Lors d'une catastrophe naturelle d'une ampleur considérable, comme le tsunami de l'île de Sumatra, ce sont les autorités nationales elles-mêmes qui font appel à la mobilisation de la communauté internationale. Elle apporte donc son aide en complément de celle fournie par l'Etat touché. La Communauté intervient donc subsidiairement à l'action nationale.

Dans un monde où l'individu peut désormais faire de plus en plus appel à l'extérieur pour se défendre, même contre son propre Etat, l'ingérence humanitaire prend tout son sens.

## II. La base juridique de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire a donc comme première légitimation un concept plus moral que juridique. Pourtant, elle n'est pas suffisante. Dans un discours de 1995<sup>29</sup>, le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) M. Federico MAYOR, a tenté de sensibiliser ses auditeurs à l'urgence de créer un droit à l'assistance humanitaire. Il l'affirme, ce serait le moyen le plus rapide et efficace de « soulager la souffrance des victimes ». Si aujourd'hui, mis à part l'existence du droit international humanitaire, il ne semble pas exister de véritable base juridique universelle à l'intervention humanitaire, il convient de s'attacher aux positions des Nations Unies et de l'Union européenne dans ce domaine. Comment ces deux grandes organisations, fournisseurs d'aide humanitaire, ont-elles légitimé leur action d'un point de vue juridique ? Si les Nations Unies ne concèdent qu'une base relativement floue à l'aide humanitaire (A), la Communauté européenne a, quant à elle, fait évoluer sa compétence (B).

---

<sup>29</sup> Discours du 25 janvier 2005 du Secrétaire général de l'UNESCO, à l'ouverture du colloque internationale sur le droit à l'assistance humanitaire, <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001001/100115F.pdf>

## A. Une position floue des Nations Unies

La définition de l'aide humanitaire et la justification de sa mise en place restent très floues, même au niveau d'une organisation telle que les Nations Unies. En effet, si quelques résolutions ont été adoptées concernant l'aide humanitaire, elles l'ont été principalement à l'initiative de la France. D'autre part, alors que - nous venons de le soulever - l'ingérence humanitaire se place en violation de la souveraineté des Etats, en cas d'extrême urgence et de violation grave des droits de l'Homme, les Nations Unies tout en affirmant l'importance de l'aide humanitaire, continuent de proclamer la souveraineté nationale comme principe primordial. Alors que dans le premier alinéa de sa résolution 46/182<sup>30</sup>, sous le chapitre « principes fondateurs », il est assuré que « l'aide humanitaire est d'une importance capitale pour les victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence », dès l'alinéa 3 il est réaffirmé que « la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies, [que] dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ».

La position des Nations Unies est d'apparence assez floue, puisque même si celle-ci met en avant l'importance cruciale de venir en aides aux populations en difficulté, elle n'omet pas de réaffirmer la prépondérance de la souveraineté nationale. Or il semble que les deux concepts s'excluent d'eux-mêmes.

De la même manière, deux autres résolutions du Conseil des Nations Unies<sup>31</sup>, bien qu'elles instituent une « assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence du même ordre » et des « couloirs humanitaires », réaffirment systématiquement la souveraineté des Etats, après avoir rappeler « l'importance de l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre »<sup>32</sup>.

Les Nations Unies semblent donc ne pas vouloir mettre les pieds dans un domaine encore trop sensible tel que la souveraineté nationale, tout en affirmant pourtant la nécessité d'une intervention humanitaire. Les questions relatives aux conditions d'intervention et à une éventuelle ingérence sont encore loin d'être réglées.

---

<sup>30</sup> Résolution 46/182 de décembre 1991, créant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ou Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, reproduit en Annexe 3, p. 122

<sup>31</sup> Résolution 43/131 adoptée le 8 décembre 1988, reproduit en Annexe 4, p. 123 et Résolution 45/100 adoptée le 14 décembre 1990

<sup>32</sup> Résolution 43/131

En revanche, dans un communiqué de presse de 2000<sup>33</sup>, le Secrétaire général des Nations Unies M. Kofi ANNAN, souligne la nécessité de renforcer les bases juridiques de l'aide humanitaire, de même que les principes d'intervention. Il rappelle néanmoins la position ambiguë des intervenants dans les crises humanitaires, ce qu'il nomme le « dilemme humanitaire ». En effet, M. Kofi ANNAN précise que la fourniture d'aide aux réfugiés peut se montrer à double tranchant. Ce dilemme veut que les vivres et les vêtements acheminés ne servent pas seulement « aux victimes du conflit mais également à ses architectes ».

Ce dilemme humanitaire serait-il une des raisons qui pousse les Nations Unies à ne pas prendre réellement position sur les conditions d'intervention humanitaire ? On peut raisonnablement en douter.

Néanmoins, alors que les textes instaurant une aide humanitaire onusienne ne tranchent pas entre la nécessité d'intervention et la souveraineté nationale, un cadre juridique est défini dans ce communiqué de presse, « constitué par un jeu de normes universelles consacrées par le droit international humanitaire, les droits de l'homme et le droit des réfugiés ».

Toutefois, cet ensemble de bases juridiques ne remplace pas une base juridique à part entière, dédiée exclusivement à l'aide humanitaire et encadrant ses modalités d'intervention, de subvention, sans oublier la brûlante question de l'ingérence humanitaire.

Si les bases juridiques des Nations Unies sont floues quant à l'aide humanitaire et aux conditions d'intervention, il convient alors d'étudier de plus près les bases sur lesquelles la Communauté européenne établit sa compétence.

## **B. L'évolution de la compétence de la Communauté européenne**

Le Traité instituant la Communauté européenne ne comporte aucune disposition spécifique concernant l'aide humanitaire. Elle n'a donc pas de fondement juridique tel quel dans les textes communautaires. A sa construction, la théorie qui prévalait dans de nombreux domaines, était celle de l'attribution expresse de compétences. L'action de la Communauté était donc strictement encadrée et réduite à quelques Politiques. Pour venir en aide aux populations, la Communauté a donc dû trouver des solutions.

L'aide alimentaire et l'aide d'urgence sont les principales composantes de l'aide humanitaire communautaire, pour lesquelles la Communauté a dû rechercher une base juridique. En effet,

---

<sup>33</sup> Communiqué de Presse SG/SM/7327 SC/6819, du 9 mars 2000  
<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2000/20000309.sgsm7327.doc.html>

même si elle ne dispose pas de compétence explicite en la matière, la Communauté a construit sa compétence à partir de deux aides apportées par la Communauté. Son action est ainsi dérivée de l'aide au développement en ce qui concerne l'aide d'urgence et de la Politique Agricole Commune pour l'aide alimentaire.

En ce qui concerne l'aide alimentaire, la Communauté européenne a tenté de se baser sur la jurisprudence AETR<sup>34</sup>. Cette dernière a introduit la théorie des compétences externes implicites, selon laquelle la compétence externe de la Communauté européenne découle de l'existence d'une compétence explicite sur le plan interne. En l'espèce il s'agissait de la politique des transports. La simple mise en œuvre de la politique commune des transports par la Communauté, par l'instauration de règles communes à dimension interne, a permis à la Communauté de revendiquer une compétence externe en matière de politique des transports. Dès lors, les Etats membres n'ont plus détenu la compétence nécessaire pour conclure avec des Etats tiers des accords internationaux ayant trait aux transports, celle-ci étant devenue une compétence communautaire<sup>35</sup>.

De la même manière, la Communauté européenne a utilisé la théorie des compétences externes implicites pour ce qui est de l'aide alimentaire. La jurisprudence AETR a en effet élargi la capacité contractuelle de la Communauté. D'après l'analyse de Jean-Louis Laurens, pour chaque Politique commune, en se reportant à la nature des actes et à leurs effets juridiques en droit, on peut définir si cette politique est projetable dans l'ordre juridique des relations extérieures<sup>36</sup>. C'est cette jurisprudence qui justifiera la compétence de la Communauté en matière d'aide alimentaire, en se basant sur la PAC et sur un lien de solidarité interne.

La compétence de l'UE en matière d'aide alimentaire provient en fait d'une interprétation large des textes. Pour donner une définition plus précise de l'aide alimentaire, on pourra la décrire comme « la fourniture, à des pays nécessiteux, de produits alimentaires, bruts ou transformés à des conditions plus favorables que les conditions du marché libre »<sup>37</sup>. A l'origine, l'aide alimentaire n'est donc pas fournie à titre purement gratuit, mais s'organise comme une vente à un prix bien en deçà du prix du marché.

Cette forme d'aide s'est d'abord développée aux Etats-Unis dans les années 1930-1940, en présence de stocks surabondants et de surproduction, avant de toucher les pays européens dans

---

<sup>34</sup> Arrêt de la CJCE du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit "AETR", 22/70, Rec. p. 263

<sup>35</sup> Elle figure aujourd'hui au Titre V « Les Transports » du Traité instituant la Communauté européenne

<sup>36</sup> Jean-Louis, LAURENS, *L'aide alimentaire de la CEE aux PVD*, Université de Toulouse, 1976,

p. 28

<sup>37</sup> Jean-Louis, LAURENS, *L'aide alimentaire...*, op. cit. , p. VII

les années 1960. Jusque là, l'activité restait purement bilatérale, à savoir entre le fournisseur d'aide et le bénéficiaire. Avec la décolonisation, elle est alors devenue multilatérale (FAO, PAM<sup>38</sup>).

Parallèlement à la multilatéralisation de l'aide, on assiste à une communautarisation de celle-ci. En effet, la négociation et la conclusion de la première convention multilatérale d'aide alimentaire ont correspondu avec la création progressive de la PAC, dans le cadre du Kennedy Round<sup>39</sup>. C'est donc dans ce contexte de négociation collective qu'est né le concept d'aide alimentaire de la Communauté et sa participation à la lutte contre la faim.

Quant à l'aide d'urgence, elle est perçue comme une continuité des rapports entretenus entre différents membres de l'UE et des Etats tiers, notamment en termes de coopération au développement. Elle est donc, elle aussi, issue d'une interprétation large des compétences de l'Union européenne. On la retrouve d'ailleurs aujourd'hui à l'article 254 de la Convention de Lomé IV de 1989 : « Les aides d'urgence sont accordées aux États ACP confrontés à des difficultés économiques et sociales graves, à caractère exceptionnel, résultant de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires ayant des effets comparables »<sup>40</sup>.

L'aide au développement, dont dérive l'aide d'urgence, figure aujourd'hui au titre XX du Traité instituant la Communauté européenne<sup>41</sup> et c'est principalement sur elle que se base l'aide humanitaire communautaire. En effet, on le verra un peu plus tard, ECHO s'est par la suite centrée sur l'aide d'urgence.

On discerne également des éléments d'une compétence européenne en matière humanitaire dans les Traités européens, notamment à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne dans lequel l'Union affirme son « identité sur la scène internationale » et contribue « au développement et au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi [qu'au] respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

Un cadre juridique particulier enveloppe donc la politique d'aide humanitaire de l'Union européenne, même si les dispositions ne sont pas explicitement dédiées à celle-ci. La compétence de l'Union résulte ainsi d'une interprétation large des Traités dont bénéficie la Commission.

---

<sup>38</sup> FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture  
PAM : Programme Alimentaire Mondiale

<sup>39</sup> Premier cycle de négociation du GATT de mai 1964 à juin 1967

<sup>40</sup> L'article 254 de la Convention de Lomé du 15 décembre 1989 est reproduit en Annexe 5, p. 124

<sup>41</sup> Titre XX : Coopération au développement

Pour information, on pourra noter la volonté de la part de l'Union européenne de se doter d'une véritable base juridique pour l'aide humanitaire, inscrite dans les Traités. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe prévoyait en effet dans un Titre V « L'action extérieure de l'Union » et sous un Chapitre IV « La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire », une Section 3 dédiée exclusivement à « L'aide humanitaire »<sup>42</sup>. Cette politique communautaire pourrait donc bien être inscrite prochainement dans les textes communautaires.

C'est donc à partir de ces deux politiques que va se former petit à petit, une base juridique pour l'aide humanitaire. Elle n'est donc pas conçue comme une aide à part entière, mais comme une association de différentes politiques.

---

<sup>42</sup> Texte reproduit en Annexe 9, p. 135

### Section 3<sup>ème</sup> : L'enracinement d'une aide humanitaire de la Communauté européenne

L'aide humanitaire s'est créée progressivement une place au sein des diverses politiques menées par l'Union européenne. Cette dernière s'est dotée d'une compétence dérivée en la matière, se basant sur une extension des prérogatives de la Commission. Au moment de la création d'ECHO, la Communauté européenne finance des opérations humanitaires depuis près de 20 ans. Mais face à l'explosion des conflits ethniques de l'après-guerre froide, il est apparu nécessaire que la Commission se dote d'une structure, dotée de ressources pour assumer cette tâche.

Au début des années 1990, devant la difficulté de coordination de son aide, et fort d'un impératif moral et politique, l'Union européenne décide donc de mettre en place un véritable service au sein de la Commission, assurant la gestion des interventions humanitaires dans les pays situés hors de ses frontières. Se met en place une institution spécialisée dans l'aide humanitaire (I) au fonctionnement ambivalent (II).

#### I. La rationalisation d'une institution humanitaire

Dans un contexte de purification ethnique en ex-Yougoslavie et de guerre civile en Somalie, un nouvel instrument est créé, afin d'assurer la coordination de l'aide humanitaire. Les enjeux sont de taille. Il s'agit en effet de fournir une aide plus efficace, plus rapide mais aussi plus transparente. En effet, l'absence d'une véritable structure centrale se dresse comme un handicap à la bonne mise en œuvre de l'aide humanitaire de la Communauté, face à la multiplication des conflits ethniques. Avant d'envisager les principes sur lesquels se fonde ce nouvel instrument (B), attardons-nous préalablement sur la création d'ECHO, incarnant institutionnellement la « nouvelle » politique de l'UE : la politique humanitaire (A).

## A. La création d'ECHO

ECHO est mis en place au sein du premier pilier de l'UE. Il constitue en effet une des politiques instituées grâce aux compétences dérivées de l'Acte Unique de 1986<sup>43</sup>. ECHO est donc avant tout un service de la Commission (1), doté ultérieurement d'une base juridique de droit dérivé (2).

### 1 - Un service de la Commission

L'instauration d'un Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO<sup>44</sup>) fait suite à une décision de la Commission européenne du 6 novembre 1991. Sa mise en œuvre se fera au mois d'avril suivant.

ECHO, créé en tant que service de la Commission européenne, était initialement conçu comme une unité faisant partie intégrante de la Direction Générale pour le Développement (DG VIII) et prévu pour sept ans seulement. Cette limite de durée s'inscrivait sous réserve de la transformation de l'Office en une agence externe. On verra par la suite qu'il a fini par constituer une Direction Générale à lui seul.

La Commission est en effet organisée sous formes de Directions générales et services spécialisés, au sein desquels est réparti l'ensemble de son personnel. La Commission européenne, sous la présidence du portugais José Manuel BARROSO depuis le 22 novembre 2004, comporte actuellement 40 DG<sup>45</sup> réparties entre les 27 commissaires européens, dont la DG ECHO.

Lors de sa création en 1992, l'Office européen d'aide humanitaire est placé au sein de la DG VIII, nouvellement DG Développement (DG DEV). La DG VIII fait partie d'un ensemble de directions générales, composantes de la Commission. Chacune est sous la responsabilité d'un Commissaire européen, qui peut être à la tête de plusieurs DG. Elles ont également un Directeur général.

---

<sup>43</sup> L'Acte unique européen confère en effet une forme juridique à la Coopération politique européenne (CPE) lancée de façon informelle dès 1970. Pour la première fois des règles de procédure juridique concernant les domaines de la CPE furent fixées par voie contractuelle. La CPE est à la base de l'union politique.

<sup>44</sup> European Community Humanitarian aid Office

<sup>45</sup> Liste des Directions générales et services de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/dgs\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs_fr.htm)

La Commission européenne a principalement chargé ECHO de l'administration cohérente de l'aide humanitaire, essentiellement l'aide d'urgence et la prévention des catastrophes naturelles. Son mandat consiste à porter assistance aux victimes en dehors de l'UE. Cette aide est « strictement orientée vers les populations en détresse, sans distinction de race, de religion ou d'opinion politique »<sup>46</sup>.

La Commission/ECHO<sup>47</sup> finance quatre principaux secteurs, allant de l'aide alimentaire à l'aide aux réfugiés, en passant par l'eau et le système sanitaire, ainsi que la santé et la sécurité alimentaire. Tous ces domaines sont regroupés sous la dénomination d'aide d'urgence, dans laquelle ECHO s'est spécialisé. Pour reprendre les mots du professeur Mario Betatti, l'urgence, en droit civil, est « le caractère d'un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est pas porté remède, un préjudice irréparable à bref délai ». Les termes de préjudice irréparable font indéniablement référence aux risques pour la vie humaine. La mission d'ECHO est donc d'intervenir le plus rapidement possible afin de les préserver.

Quant au mode d'intervention d'ECHO, si au départ il était prévu qu'il fournisse une aide humanitaire aussi bien de manière directe qu'indirecte, le plus souvent il fait appel à des relais. Sa principale fonction est donc de soutenir des organisations humanitaires de tout type, sous formes d'aides non remboursables, destinées à financer des secours en nature ou sous forme de services. Par secours en nature, on entend entre autres les biens de première nécessité, denrées spécifiques, mais aussi matériel médical, médicaments et carburant, que l'Office humanitaire se charge de réunir. ECHO fait appel en particulier à ses partenaires, dont nous reparlerons plus en détail, pour tout ce qui a trait aux services (équipes médicales, équipes de traitement des eaux, soutien logistique).

Si à ses débuts en 1992, aucun texte spécifique n'est dédié à l'aide humanitaire et à ECHO, une base juridique propre lui sera finalement attribuée quatre années plus tard.

## 2 - Une base juridique progressivement instaurée

Comme nous avons pu le mettre en évidence dans la section précédente, l'aide humanitaire apportée par la Communauté est née sans base juridique propre. Même avec la création d'ECHO en 1992, simultanément avec la révision des Traités et l'avènement du Traité de Maastricht, aucune base légale mentionnant explicitement l'aide humanitaire n'avait été

---

<sup>46</sup> Mandat défini sur le site de la Commission européenne sous la rubrique « Mandat » [http://ec.europa.eu/echo/presentation/mandate\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/presentation/mandate_fr.htm)

<sup>47</sup> par la suite on parlera indistinctement de la Commission/ECHO, de ECHO ou de la DG ECHO

clairement définie. On aurait pu penser que parallèlement à l'inscription d'une politique extérieure de l'UE, l'aide humanitaire serait considérée plus spécifiquement. Or il n'en fut rien. Les Traités sur l'Union européenne n'en font pas mention.

Ce n'est qu'en se basant sur le Titre XVII du Traité instituant la Communauté européenne, intitulé « Coopération au développement » et plus précisément sur l'article 130W<sup>48</sup>, qu'une définition plus précise de l'aide humanitaire a pu être opérée dans un règlement du Conseil du 20 juin 1996, le règlement 1257/96<sup>49</sup>.

Le règlement du Conseil a été adopté conformément à la procédure prévue à l'article 252 TCE, anciennement article 189C, à savoir la coopération.

Nous examinerons ici les différentes étapes de la procédure de coopération, en lien avec l'adoption du règlement 1257/96.

La proposition incombe à la Commission européenne<sup>50</sup>. Elle est alors transmise au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne pour un examen successif du texte par les deux institutions. Après avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission<sup>51</sup>, le texte est soumis au Conseil qui arrête alors une position commune<sup>52</sup>, statuant à la majorité qualifiée. Celle-ci est de nouveau transmise au Parlement européen en deuxième lecture, qui peut alors approuver la position commune<sup>53</sup>. Dans ce cas, l'acte est réputé adopté par le Conseil uniquement.

Le règlement 1257/96 autorise ECHO à mettre en œuvre des opérations humanitaires directement ou bien à partir d'ONG et d'Organisations internationales. Ce règlement l'autorise également à intervenir dans n'importe quel endroit du monde hors de l'Union européenne, selon sa base juridique soumise aux principes du droit international humanitaire que nous reprendrons plus précisément dans le paragraphe suivant.

Il est divisé en trois chapitres et comporte 21 articles. Les différents chapitres définissent successivement les « objectifs et orientations générales de l'aide humanitaire », les « modalités d'exécution de l'aide humanitaire », ainsi que les « procédures de mise en œuvre des actions humanitaires ».

---

<sup>48</sup> Depuis le Traité de Maastricht de 1992, l'article 130W est codifié sous la nouvelle numérotation 179 TCE. Article 179 TCE alinéa 1 : Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177. Ces mesures peuvent prendre la forme de programmes pluriannuels. L'article 177 est reproduit en Annexe 9, p. 135

<sup>49</sup> Règlement 1257/96 du Conseil du 2 juillet 1996 concernant l'aide humanitaire, JOCE n°L 163/1, reproduit en Annexe 1, p. 114

<sup>50</sup> Proposition de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 1995 (JO n° C 180 du 14. 7. 1995, p. 6)

<sup>51</sup> Avis du Parlement européen du 30 novembre 1995 (JO n° C 339 du 18. 12. 1995, p. 54)

<sup>52</sup> Position commune du Conseil du 29 janvier 1996 (JO n° C 87 du 25. 3. 1996, p. 46)

<sup>53</sup> Décision du Parlement européen du 21 mai 1996 (JO n° C 166 du 10. 6. 1996)

## **B. Les principes de base**

ECHO, en tant qu'Office humanitaire de la Communauté européenne, affirme haut et fort l'inscription de son action dans le respect de nombreux principes encadrant l'action humanitaire. Il se positionne ainsi comme l'instrument légitime de la Commission au service des Etats tiers, dans le respect de toutes les normes juridiques internationales. Presque d'importance équivalente à ses actions, ECHO met un point d'honneur à afficher les concepts fondamentaux, sans lesquels l'aide humanitaire n'aurait pas la même consistance. Attachons-nous aux sources des principes généraux du droit international (1), avant d'envisager les autres valeurs reconnues par l'Union européenne (2).

### 1 - Les principes généraux du droit international humanitaire

La Commission met en oeuvre son mandat dans le respect du droit international, en particulier le Droit international humanitaire. En manifestant l'inscription de son activité dans le strict respect des principes structurant du droit international, ECHO démontre ainsi que son action n'est pas indépendante du cadre général. La Commission ne se positionne donc pas en dehors du cadre légal et international, mais s'inscrit dans ce cercle d'acteurs internationaux de l'aide humanitaire. Cela ne l'empêche pas cependant de se distinguer sur certains aspects, que nous verrons ultérieurement, faisant de son office un « leader de l'humanitaire »<sup>54</sup>.

Ainsi, au même titre que ses valeurs propres, la Commission atteste du respect des valeurs soutenues par le Droit international humanitaire et ses principes fondamentaux d'impartialité, de non-discrimination et de neutralité.

Dans un bref historique du droit international humanitaire, on rappellera qu'il est issu de la Convention de Genève qui s'est tenue en 1949. C'est du moins la source la plus récente qu'on lui prête. En réalité, son texte fondateur est bien plus ancien. Il s'agit également d'une Convention de Genève, mais qui s'est tenue le 22 août 1864. Aujourd'hui, elle relève donc des quatre conventions de Genève du 12 août 1949, complétées ensuite par deux protocoles dits « additionnels » datés du 8 juin 1977. L'un porte sur la protection des victimes des conflits armés non internationaux et l'autre, sur la protection des victimes de conflits internationaux.

---

<sup>54</sup> voir Chapitre II, Section 2<sup>ème</sup>

Les sources du droit international humanitaire sont donc multiples. Actuellement, on ne compte pas loin de 30 textes internationaux encadrant le DIH<sup>55</sup>. Mais nous n'approfondirons pas chacun de ces textes, signalons seulement leur diversité. En revanche, la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 est celle qui s'apparente le plus à notre sujet, puisqu'elle est relative à la protection des populations civiles en temps de guerre. Les droits qu'elle comporte s'inscrivent dans une certaine évolution, suivant l'émergence des guerres modernes. Elle garantit, en toutes circonstances, le respect de la personne, de l'honneur, des droits familiaux, des convictions religieuses et des coutumes.

Ces conventions sont souvent associées à la Croix-rouge. En effet, la création de cette organisation et la première convention de Genève ne sont distantes que d'un an et participent à un même mouvement. Les principes généraux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance auxquels ECHO fait référence, font d'ailleurs partie des sept principes de la Croix-rouge (Humanité, Impartialité, Neutralité, Indépendance, Bénévolat, Unité, Universalité)<sup>56</sup>. ECHO reprend plus particulièrement les quatre premiers principes. Le principe d'humanité est essentiel. De lui, découlent la plupart des autres principes. La Croix-rouge le définit en lui assignant un triple objectif. Il vise en premier lieu à prévenir et alléger les souffrances, mais aussi à protéger la vie et la santé. Enfin, il tend à garantir le respect de la personne.

Le principe d'impartialité quant à lui, interdit les discriminations subjectives, objectives et garantit le respect du principe de proportionnalité. La conséquence principale est la non-distinction entre fournisseurs et bénéficiaires d'aides, ainsi que la défense d'établir un ordre de prise en compte des crises, autre que dans un souci d'urgence.

Le principe de neutralité revêt également trois dimensions. Le refus de prendre parti se retrouve également dans la dimension militaire, idéologique et confessionnelle.

Enfin, le dernier principe, celui d'indépendance, est surtout politique, mais aussi confessionnel et économique.

---

<sup>55</sup> Ce sont notamment les 15 conventions de La Haye de 1899 et de 1907, les 4 Conventions de Genève du 12 août 1949, la Convention et le Protocole de La Haye du 14 mai 1954, le Traité de Paris du 15 janvier 1993, la convention d'Ottawa du 3 décembre 1997, les 2 Protocoles additionnels du 8 juin 1997 et la Convention des Nations Unies du 10 avril 1981

<sup>56</sup> Michel, DEYRA, *Droit international humanitaire...*, op. cit., p. 33

## 2 - Les autres valeurs reconnues par la Communauté

En dehors des principes généraux du droit international humanitaire, la Communauté met en avant d'autres valeurs, qui lui sont propres. Elles sont d'ailleurs revendiquées dans la Stratégie 2007 de la Commission, concernant la DG ECHO. En effet, dès l'introduction du rapport, il est affirmé que « la politique d'aide humanitaire européenne est porteuse des valeurs fondatrices de l'UE, à savoir la solidarité, le respect de la dignité humaine, l'égalité et la tolérance ». C'est donc sur des valeurs propres que la Commission appuie son action. ECHO marque ainsi sa singularité et affirme sa compétence, en rappelant que les valeurs déterminantes dans une mission humanitaire sont celles sur lesquelles l'Union européenne s'est construite.

Dans la stratégie 2007 figure également l'attachement de la DG ECHO à mettre en application « les principes et bonnes pratiques de l'action humanitaire » tels que définis et adoptés en juin 2003 à Stockholm lors de la réunion annuelle des Etats membres de « l'initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire »<sup>57</sup>. On remarquera ici, que dans le chapeau introductif du texte, parmi la liste des « Etats » signataires de la Charte, entre le Canada et le Danemark, figure étrangement la Commission européenne. Dix Etats européens sont signataires du texte issu de la Conférence de Stockholm. Cette remarque subsidiaire a simplement pour but de clarifier le fait que la Communauté n'agisse en tant qu'acteur de l'aide humanitaire que complémentirement aux Etats. La compétence est partagée et non pas exclusive ; les Etats membres ont donc le droit de mener parallèlement une politique d'aide humanitaire.

Ces « principes et bonnes conduites pour l'aide humanitaire » constituent une ligne de conduite à suivre pour tous les dispensateurs d'aide humanitaire. Ils reprennent d'ailleurs les quatre principes généraux que nous avons étudiés précédemment. La Commission s'affirme de nouveau comme un acteur de l'humanitaire indépendant, sur le même terrain que n'importe quelle organisation humanitaire.

---

<sup>57</sup> the Good Humanitarian Donorship Initiative, reproduit en Annexe 6, p. 125

## II. Le fonctionnement ambivalent d'ECHO

L'ambivalence du fonctionnement d'ECHO tient à la singularité de son mode d'intervention. La plupart des organisations humanitaires procèdent à une récolte de fonds et interviennent ensuite directement sur le terrain. ECHO, quant à lui, participe d'une décision centralisée (A), voire rigide - ce qui lui a souvent été reproché - et d'une exécution totalement, ou presque, décentralisée (B).

### **A. Une décision centralisée ou la rigidité de Bruxelles**

La prise de décision en matière de politique d'aide humanitaire s'effectue principalement au sein d'ECHO, service de la Commission. ECHO doit alors suivre les procédures de décision propres à la Commission, ce qui lui a très souvent été reproché. Les modes d'intervention et les instruments financiers sont en effet réputés trop longs pour une aide censée recouvrir un caractère d'urgence. Son organisation est d'ailleurs sans cesse l'objet de critiques lors des évaluations. La prise de décision est certainement son point faible face aux organisations de terrain, habituées des situations d'urgence et étrangères à la rigidité bruxelloises. Ainsi, ECHO a subi de multiples tentatives d'assouplissement de son régime.

En juin 2001 par exemple, une nouvelle procédure a été adoptée pour accélérer l'action humanitaire en cas de crise urgente et imprévisible. Elle prévoit la diminution du délai minimal d'intervention, ce qui correspond au temps pour adopter la décision financière et mobiliser le partenaire d'action choisi. Celui-ci passe alors de 5 jours à 24/48h.

En 2004, la Commission a décidé d'améliorer son management, en créant un Directoire général pour l'Aide Humanitaire. ECHO dispose enfin de sa « DG », placée sous la responsabilité directe du Commissaire Louis Michel. On rappellera que jusqu'alors, il était placé au sein de la DG VIII. ECHO est donc désormais détenteur d'une propre Direction Générale, au même titre de la DG DEV.

La DG ECHO est divisée sept unités. Elle comprend en premier lieu trois différentes unités, réparties selon les zones géographiques à couvrir. ECHO 1 se charge des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) tandis que ECHO 2 a la responsabilité des pays d'Europe centrale, de l'Est ainsi que des pays méditerranéens et du Moyen-Orient. Quant à ECHO 3, il comprend l'Asie, l'Amérique centrale et latine sans oublier l'Irak.

Les quatre dernières sections ECHO sont réparties thématiquement. L'unité 4 regroupe les relations avec les institutions européennes, les partenaires et autres donateurs. La 5 concerne les ressources humaines. Quant aux unités 6 et 7, elles s'occupent respectivement de l'audit et du financement, ainsi que de l'information et de la communication<sup>58</sup>.

Par ailleurs, la DG ECHO dispose également d'un réseau d'experts, répartis dans les pays tiers en deux types de bureaux. Ce sont d'une part les bureaux de terrain liés à des opérations spécifiques, et d'autre part des bureaux de soutien régional. Ces deux bureaux n'ont néanmoins aucun pouvoir de décision.

Si l'organisation d'ECHO présente une structure particulièrement centralisée, les activités d'aide humanitaire ne le sont cependant pas complètement. Elle ne relève pas en effet d'une seule et unique direction générale. Même si la DG ECHO est la principale responsable de la mise en œuvre de l'aide humanitaire de la Commission, quatre autres Directions générales se chargent de politiques et d'instruments en relation avec l'aide humanitaire. Ce sont les DG AIDCO, RELEX, DEV et ENV<sup>59</sup>.

### **B. Une exécution décentralisée ou la flexibilité sur le terrain**

Au plan opérationnel, ECHO a mis en place un large réseau d'experts, de correspondants et de personnel local (≈70 experts de terrain et 40 de bureaux). Ce système a permis d'accroître le nombre de personnes travaillant directement sur les projets sans augmenter les ressources humaines officielles. Cette méthode s'inscrit dans une volonté de contourner les procédures rigides de recrutement de la Commission et y gagner en flexibilité de fonctionnement. D'autre part, ECHO agit au travers d'organisations partenaires (1), présentes sur le terrain, avec lesquelles il a rigoureusement instauré des liens juridiques (2).

---

<sup>58</sup> Schéma reproduit en Annexe 7, p. 128

<sup>59</sup> DG AIDCO : Office de coopération EuropeAid, DG RELEX : Direction générale pour les relations extérieures, DG DEV : Direction générale du développement, DG ENV : Direction générale de l'environnement

## 1 - Les partenaires d'ECHO

ECHO intervient sur le terrain presque exclusivement par un réseau de relais. C'est grâce à l'ensemble de ses partenaires que l'Office européen d'aide humanitaire peut être présent dans plus de 80 pays.

Les partenaires d'ECHO peuvent être regroupés en trois groupes principaux. Ce sont en premier lieu les Organisations Non Gouvernementales (ONG). En 2005, elles étaient 193 ONG différentes à être financées par ECHO<sup>60</sup>. Le second groupe est constitué du système des Nations Unies, avec principalement le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Programme Alimentaire Mondial (PAM) ou encore l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Le dernier groupe enfin, comporte la société internationale et les Organisations Internationales (OI). Il compte principalement la famille de la Croix-Rouge, à savoir le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC).

Le recours aux différents partenaires est généralement réparti selon une même proportion. Ce sont les ONG qui absorbent la plus grande partie du budget dédié à l'humanitaire. On considère habituellement que la répartition des fonds se fait à hauteur des 2/3 pour les ONG<sup>61</sup>. La famille ONU en reçoit environ 20% et la Croix-rouge, les 10% restant. Les ONG sont donc les principaux interlocuteurs de ECHO. Rien d'étonnant lorsqu'on considère la multitude d'organisations de ce type qui se sont créées ces dernières années.

Cependant, les rapports entre l'Union européenne et ses partenaires vont bien au-delà des aspects financiers, administratifs et juridiques. Il existe des situations de conflit, de guerre civile où seules quelques ONG sont encore autorisées à opérer en faveur des populations qui sont exclues de l'aide humanitaire des Nations Unies pour des raisons politiques. Le recours aux organisations tierces est donc souvent plus une nécessité qu'un choix dans le mode de fonctionnement.

D'autre part, des crises complexes s'accompagnent parfois de déplacements massifs, où seule la capacité logistique de grandes organisations telles que les agences onusiennes ( PAM, HCR) sont aptes à garantir une distribution régulière et équilibrée des aides. ECHO endosse ainsi un rôle d'aiguilleur, puisque c'est à lui que revient le choix de recourir à tel ou tel partenaire selon la nature et l'envergure de la crise.

---

<sup>60</sup> Evaluation of the European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid 2000-2005, p. 5

<sup>61</sup> Voir la distribution du financement d'ECHO par groupes de partenaires à l'Annexe 10 bis, p. 141

ECHO a donc la stature d'un centralisateur, distribuant des fonds aux organisations de terrain, tout en assurant la coordination et le bon fonctionnement de l'aide. Ainsi, des instruments financiers ont dû se développer pour encadrer les relations qu'entretient la DG ECHO avec ses « partenaires-relais ».

## 2 - Les liens juridiques entre la Commission et ses partenaires

ECHO recourt à une multitude de partenaires, au travers desquelles il dispense son assistance, par un soutien financier. Afin que la collaboration avec chacun de ces groupes de partenaires soit efficace et fructueuse, la Commission a mis en place différents instruments, reliant juridiquement ECHO à ses partenaires. Les instruments varient selon le type d'organisation en cause et ont été l'objet de plusieurs améliorations au fil des années.

Nous envisagerons successivement les instruments financiers en lien avec les organisations partenaires.

Concernant les relations de la Communauté européenne avec les ONG, celle-ci n'est pas nouvelle. Leur financement s'est développé vers les années 1970, tout d'abord dans le contexte des relations avec les pays africains francophones signataires des conventions de Yaoundé, dans les années 1960, puis avec les Etats ACP de la convention de Lomé à partir de 1975. Au fil des années, les rapports entre l'UE et les ONG se sont multipliés. Aujourd'hui, c'est avec près de 200 ONG que traite l'UE. Il a donc fallu mettre en place un instrument spécialisé, définissant les relations financières, juridiques et administratives entre les deux partenaires. Le plus connu, et le plus utilisé, est le contrat-cadre de partenariat. Cet instrument ad hoc, régissant exclusivement les relations avec les ONG, a déjà été souscrit par plus de 180 partenaires. Plusieurs variantes du contrat-cadre ont été élaborées. Aujourd'hui, le contrat en est à sa troisième version. Après les premiers contrats de 1993 et de 1998, la DG ECHO a mis en place un nouveau cadre juridique et financier en 2003.

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le dernier « CCP »<sup>62</sup> n'est donc pas une nouveauté en soi. Il comporte néanmoins quelques innovations. Il faut tout d'abord préciser que ce n'est pas un renouvellement des contrats-cadres précédents. Il s'agit d'une nouvelle procédure administrative, les CCP de 1998 ayant pris fin le 31 décembre 2003. De nouveaux critères de sélection ont été définis, notamment pour se conformer à de nouvelles réglementations communautaires. D'autres visent à limiter les conditions d'éligibilité et d'aptitude. Sur la page

---

<sup>62</sup> Site de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/echo/partners/fpa\\_ngos\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/partners/fpa_ngos_fr.htm)

Internet de la Commission destinée à l'explication du CCP 2003, un lien ouvre l'accès à un prototype de contrat-cadre<sup>63</sup>. Il s'agit d'un formulaire unique très détaillé, reprenant les différentes caractéristiques de l'organisation en question et renseignant également sur l'opération visée. C'est donc une procédure assez lourde, parfois trop à en juger par les diverses évaluations et observations, qu'elles soient internes ou externes à ECHO. Ce n'est pas faute d'essayer de simplifier les procédures administratives.

Le contrat-cadre de partenariat, s'il est le plus connu et le plus commun, ne constitue pas néanmoins l'unique instrument à disposition de la Communauté européenne, régissant ses relations avec l'ensemble de ses partenaires.

Un deuxième instrument gère les relations avec les organismes dépendant de l'ONU. Il s'agit du « FAFA<sup>64</sup> ». Le FAFA est un accord financier et administratif entre la Communauté européenne et les Nations unies, signé le 29 avril 2003. Il concerne tous les accords spécifiques de contribution, signés entre la Communauté européenne et les agences des Nations Unies après cette date.

Les relations avec les OI dépendent de la même manière d'un accord-cadre de partenariat, spécifique à ce type d'organisations.

:

---

<sup>63</sup> Document reproduit en Annexe 8, p. 129

<sup>64</sup> Financial and Administrative Framework Agreement

## Chapitre 2 : L'enjeu de l'aide humanitaire pour la Communauté européenne

L'Union européenne n'est pas un acteur international comme les autres. Organisation sui generis, entre Etat et organisation internationale classique, sa place sur la scène internationale et parmi les acteurs de l'Humanitaire n'est pas si aisée à définir. En particulier dans le domaine de l'aide humanitaire, elle coexiste avec ses Etats membres. Mis à part la banalité « à plusieurs, on est plus fort », on est en droit de se questionner sur les intentions de l'UE. Pourquoi a-t-elle décidé de mettre en place une nouvelle politique d'aide humanitaire ? Si ses fondements sont anciens et remontent aux années 1970 et à l'instauration d'une politique de développement, le tournant qu'elle a pris au cours des années 1990 n'est pas anodin. Nous avons essayé de l'explicitier dans le Chapitre précédent, l'aide humanitaire a acquis durant la dernière moitié du siècle passé, des caractéristiques nouvelles, la projetant sur le devant de la scène internationale, notamment par sa médiatisation.

D'autre part, on l'a rappelé, l'émergence d'un service spécialisé de l'aide humanitaire a coïncidé avec l'instauration d'une Europe en 3 piliers et de la mise en place d'une Politique Extérieure et de Sécurité Commune (PESC). Le lien entre les deux entreprises n'est pas difficile à établir. Dans sa volonté de construction politique, l'UE a besoin en particulier d'une existence vis-à-vis de l'extérieur. Cette existence passe avant tout par la politique extérieure. Quel rapport alors avec l'aide humanitaire, politique réputée neutre et donc apolitique ? L'enjeu n'est peut-être pas dans le fond, mais dans la forme. C'est pourquoi il semble important de replacer le sujet dans un contexte de naissance de la PESC, afin de tenter d'établir un lien entre les deux politiques (Section 1<sup>ère</sup>). D'autre part, si l'Union européenne s'est lancée dans une politique d'aide humanitaire, elle a avant tout essayé de l'ériger en tant leader de l'Humanitaire (Section 2<sup>ème</sup>), tout en lui insufflant les caractéristiques propres à l'Union européenne (Section 3<sup>ème</sup>).

## Section 1<sup>ère</sup> : Une pièce importante face aux faiblesses de la PESC

L'Union européenne est divisée dans ses relations extérieures. Même si elle s'est dotée d'un pilier intergouvernemental destiné à la définition de sa politique extérieure, elle reste partagée sur les positions à adopter, entre compétence de la Communauté et compétence des Etats membres. Avec la consécration d'une union politique à partir du Traité de Maastricht, juste suite de la Coopération Politique Européenne, l'UE a voulu se pourvoir d'une politique extérieure digne d'une grande organisation politique. En effet, la construction d'un acteur politique implique nécessairement une dimension de politique internationale (I). Néanmoins, la construction d'une Europe politique n'est pas chose facile et face aux faiblesses de la PESC, on est en droit de se demander si l'aide humanitaire, vu ses caractéristiques actuelles, ne constitue pas un substitut à l'absence de politique étrangère dans une certaine mesure (II).

### I. La nécessité d'une politique étrangère de l'Union européenne

Organisation exclusivement économique à ses débuts, l'Union européenne a progressivement tourné les talons vers une nouvelle aventure : sa construction politique. Premier jet avec l'Acte Unique en 1986, elle a poursuivi avec un premier Traité consacré à une union politique : le Traité de Maastricht de 1992. Il convient alors de se demander quels sont les enjeux que représente une politique étrangère pour la construction politique ? Quelles implications comporte-t-elle ? Avant d'aborder les difficultés de mise en action de la PESC (B), attardons-nous un instant sur l'enjeu d'une politique étrangère dans l'affirmation d'une identité européenne (A).

#### **A. L'affirmation d'une identité européenne**

Un Etat, une organisation, quelle que soit sa dimension a besoin d'une identité propre. A n'importe quelle échelle, c'est ce besoin même d'exister et d'être reconnu, qui pousse cette entité à se construire une image, une identité propre vis-à-vis de l'extérieur. L'Union européenne n'y échappe pas. Si elle souhaite être reconnue par ses voisins, elle se doit de se

construire une identité (1), même si les premiers à l'estimer doivent être en premier lieu ses citoyens (2).

### 1 - Une identité européenne à forger

L'idée est très présente au niveau des Etats : pour se faire une place sur la scène internationale, il faut tout d'abord être reconnu par la Communauté internationale. Ce sont les autres Etats, déjà existants, déjà reconnus, déjà acteurs, qui lui assignent sa légitimité. Un Etat est alors envisagé avec son passé, sa culture, ses valeurs. Pour se construire, il doit constituer un tout, cohérent, reconnaissable et respecté des autres. Même si l'enjeu pour l'Union européenne ne semble pas le même - et nous n'engagerons pas ici le débat concernant sa structure formelle - d'un simple point de vue de construction politique, les éléments sont identiques. L'Union européenne, pour exister, doit se forger sa propre identité. Elle doit s'entourer de ses propres valeurs et s'affirmer dans la poursuite de ses objectifs politiques. De nombreux auteurs l'affirment, il existerait « une identité européenne dans le monde, façonnée et délimitée par les valeurs, principes et normes dont l'UE se réclame dans tous les domaines »<sup>65</sup>.

L'Union européenne, on le répète souvent, est fondée sur les valeurs de solidarité, d'égalité, de droit de l'Homme. Ce sont ces principes qui définiront sa ligne de conduite, également au niveau de sa propre politique étrangère. L'UE s'est progressivement forgée une image d'organisation pacifiste. On lui prête volontiers un modèle de civilian (ou soft) power. Contrairement à certains Etats, sans vouloir désigner les Etats-Unis, l'Union européenne n'est pas assimilée à une image guerrière, prête à entrer en guerre même au nom de la « Démocratie ». C'est une force tranquille, qui même si elle est dotée d'une puissance militaire, recourt plus facilement à la manière douce. On ne peut évidemment pas comparer Union européenne et Etats-Unis. N'oublions pas que la politique étrangère reste de la compétence des Etats et que la PESC n'est pas une politique communautarisée, mais résultant d'une coopération d'Etats membres. Cependant, l'image est là. L'Union européenne s'est déjà dotée d'une première identité : Union de toutes les démocraties et des droits de l'Homme. Alors quelle action, meilleure que l'aide humanitaire, est propre à incarner cette ligne de conduite de l'Union européenne ? Quelle meilleure politique que celle destinée à aider les populations en détresse, « sans distinction de race, de religion, ou d'opinion politique » ?

---

<sup>65</sup> Damien, HELLY et Franck, PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 16

La position d'un acteur international face à telle ou telle question politique est propre à déterminer son orientation, ses valeurs. C'est également un des volets de toute politique étrangère. Si l'incarnation d'une image s'opère principalement au travers d'une politique étrangère, toute action tournée vers l'extérieur est à même d'endosser la même fonction. L'aide humanitaire en constitue un bon exemple. Sans pouvoir être mise sur le même plan qu'une politique étrangère, elle comporte néanmoins cette dimension de représentation de l'identité européenne sur la scène internationale.

## 2 - La reconnaissance par ses propres citoyens

La légitimité d'une entité passe par l'acceptation des entités tierces, nous venons de l'aborder. Cependant, elle s'opère également par la reconnaissance de sa propre population. La légitimation par les citoyens de la capacité de l'UE à agir est fondamentale<sup>66</sup>. Si le Traité de Maastricht a doté les personnes ayant la nationalité d'un Etat membre de la citoyenneté européenne<sup>67</sup>, il n'existe aucun texte, aucun Traité assez puissant pour transmettre l'identité européenne à ces nouveaux citoyens. Elle ne s'acquiert pas, elle se construit, sur un passé commun, des valeurs communes. Si la plupart des Etats membres arborent de nombreuses similitudes dans leur propre construction, ce n'est pas suffisant pour rallier tous les nationaux autour d'une seule identité. Et pourtant, dans une construction politique, cette légitimation est essentielle. D'après Max Weber, « la légitimité d'un système politique consiste avant tout en la croyance des citoyens dans le bien fondé de la domination politique à laquelle ils consentent »<sup>68</sup>. On peut également citer les trois critères de Richard Sinnott, repris par Damien HELLY et Franck PETITEVILLE dans leur ouvrage « L'Union européenne, acteur international » et qui seraient à l'origine de la légitimation de toute politique. Aux côtés de l'internationalisation exogène (les institutions revendiquent la politique comme relevant de leur champ d'action) et de l'internationalisation endogène (la nature du problème concerné motive la prise de décision au niveau européen), se situe l'internationalisation attribuée. Cela signifie que les citoyens estiment justifiée la prise de décision au niveau européen. Un des éléments nécessaires à la légitimation d'une politique est donc l'approbation des citoyens. Ils doivent alors être reconnus comme des acteurs et pas de simples spectateurs du processus de

---

<sup>66</sup> Damien, HELLY et Franck, PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur...*, op. cit., p. 41

<sup>67</sup> Article 17 du Traité instituant la Communauté européenne, reproduit en Annexe 9, p. 135

<sup>68</sup> Damien, HELLY et Franck, PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur...*, op. cit., p. 42

légitimation de l'UE. C'est à eux que revient la définition du système politique légitime que l'UE peut incarner dans l'ordre international.

La politique d'aide humanitaire aurait pu constituer un point de ralliement autour de concepts tels que la solidarité. C'est d'ailleurs ce que j'avais envisagé dans un premier temps : une politique propre à créer l'union politique de l'intérieur. En effet, selon les études Eurobaromètres<sup>69</sup>, au printemps 2003 74% des Européens se montraient favorables à la PESC. De même, une majorité souhaite que les politiques relatives à la politique étrangère (69%), à l'aide humanitaire (67%), à la protection de l'environnement (59%), à la lutte contre le crime organisé (67%) soient définies et mises en œuvre au niveau européen et non pas national<sup>70</sup>. Il existe donc une sorte de consensus commun autour de ces questions. Même si les résultats sont inégaux selon les pays, l'aide humanitaire est approuvée par une large majorité de citoyens.

Mais encore faut-il que les citoyens européens eux-mêmes aient connaissance de l'existence d'ECHO. S'ils sont nombreux, selon les sondages Eurobaromètres, à approuver une aide humanitaire, en particulier en provenance de l'UE, très peu sont au courant qu'une telle politique existe depuis le 1<sup>er</sup> avril 1992. Cette observation rejoint le problème de la visibilité de l'UE, que nous aborderons dans la section 3<sup>ème</sup>. L'idée de l'utilisation de l'aide humanitaire et de ses valeurs pour façonner une identité européenne de l'intérieur est donc à proscrire.

## **B. Une PESC difficile à mettre en œuvre**

La PESC (Politique Etrangère et de Sécurité Commune) reste une politique difficile à intégrer. En effet, elle demeure de la coopération entre Etats. Les Etats membres, même s'ils ont adhéré à l'Union européenne, ne sont pas prêts à renier leur qualité de souverain. C'est en particulier au travers de ce caractère d'Etats souverains (1), que la PESC n'a que peu d'impact sur la scène internationale (2).

---

<sup>69</sup> Damien HELLY et Franck PETITEVILLE, *L'Union européenne...*, op. cit., p. 45

<sup>70</sup> Eurobaromètre n°52.0, automne 1999, cité in Damien HELLY et Franck PETITEVILLE, *L'Union européenne...*, op. cit., p. 45

## 1 - Une coopération d'Etats souverains

Avec la ratification du Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, naît une Europe à 3 piliers. Alors que le premier de ces piliers est communautaire, les piliers 2<sup>71</sup> et 3<sup>72</sup> relèvent de la coopération d'Etats. La PESC, en tant que politique intergouvernementale, est donc définie par les Etats membres. Là réside la première difficulté. En effet, une politique étrangère incarne la poursuite des intérêts nationaux des Etats, reflet de leur identité. A 12, comme à 27, il n'est pas aisé d'accorder autant d'Etats souverains, ayant des traditions de politique étrangère différentes. Mais avant d'aborder ses faiblesses dans le paragraphe suivant, il faut rappeler son mode de fonctionnement.

La PESC s'entoure de trois instruments. Ce sont la position commune (article 15 du Traité sur l'Union européenne)<sup>73</sup>, l'action commune (article 14 TUE) et la stratégie commune (article 13 TUE), dernier instrument juridique introduit par le Traité d'Amsterdam en 1999. Le premier de ces instruments, la position commune, lie les Etats membres sur une orientation de politique étrangère qu'ils ont adoptée à l'unanimité au Conseil. Les Etats doivent alors défendre ces positions au sein des organisations ou conférences internationales. Les positions communes peuvent définir l'orientation de la politique de l'Union européenne au regard de pays ou de thématiques. Elles permettent également l'adoption de sanctions et de mesures restrictives<sup>74</sup>.

Lorsque la réalisation d'une opération politique nécessite des moyens financiers, les Etats recourent à l'action commune. De la même manière que les positions communes, « les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action »<sup>75</sup>. Ce deuxième instrument juridique de la PESC permet donc de puiser dans la ligne PESC du budget<sup>76</sup>. Pour avoir une idée, en 2006, le budget dédié à la PESC s'élevait à 102,6 millions d'euros, alors qu'en 1999 il ne représentait que 30 millions d'euros, soit 0,03% du budget européen.

Quant à la stratégie commune, dernier instrument instauré, elle est décidée par le Conseil européen et mise en œuvre par l'Union dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts

---

<sup>71</sup> PESC : Politique Etrangère et de Sécurité Commune

<sup>72</sup> CPJC : Coopération Policière et Judiciaire en matière Pénale

<sup>73</sup> Ils figurent au Titre V du Traité sur l'Union européenne : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune, reproduit en Annexe 9, p. 135

<sup>74</sup> Depuis le début de l'année 2006, l'emploi des positions communes a, par exemple, permis de mettre en place des mesures restrictives (à des degrés divers) à l'encontre de la Biélorussie, de la Syrie, du Liban, de proroger celles qui furent prises à l'encontre de la Birmanie, de la Côte d'Ivoire, de la Serbie-et-Monténégro, de la Moldavie, du Zimbabwe ou encore de mettre un terme définitif à la coopération de l'Union européenne et de la Corée du Nord en matière nucléaire. (Source du Ministère des Affaires étrangères, site France diplomatie)

<sup>75</sup> article 14 alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne, reproduit en Annexe 9, p. 135

<sup>76</sup> Chapitre B8

en commun. Cependant, elle n'a pas eu le succès espéré, puisque depuis 1999, seules 3 stratégies communes ont été adoptées<sup>77</sup>. Aujourd'hui elles sont arrivées à terme et aucune nouvelle stratégie commune n'est en cours.

## 2 - Les faiblesses de la PESC

Un premier triste constat sur la PESC est celui de sa faillite. Certains ont utilisé des mots durs pour parler d'un « manquement à ses valeurs les plus enracinées illustré par l'incapacité à mettre fin à l'oppression et au nettoyage barbare en Bosnie-Herzégovine »<sup>78</sup>. L'échec de l'Union dans le règlement de la crise qu'a connue l'ex-Yougoslavie est un des exemples les plus cinglants de l'impuissance de l'Union européenne à s'affirmer comme puissance crédible. La guerre de Yougoslavie fut exposée, à de nombreuses reprises, comme l'exemple même de l'échec de l'Union européenne, obligée de recourir aux Etats-Unis. On peut alors opposer la jeunesse de la politique étrangère européenne. Cependant, en 2003, face au conflit irakien, le constat est le même. Le 31 janvier 2003, la division des gouvernements européens concernant la stratégie américaine à l'égard de l'Irak met en péril une politique étrangère européenne. Une multitude de positions ne va pas dans le sens d'une politique étrangère européenne cohérente et unie.

Pour reprendre l'image de « capability-expectations gap » de Christopher Hill, ou l'écart entre les attentes de l'émergence d'une PESC et ses limites effectives, la PESC n'est qu'une politique se superposant aux politiques étrangères nationales. Il n'existe pas pour l'instant de véritable politique étrangère européenne, dans la mesure où chaque Etat privilégiera en premier lieu sa propre politique étrangère. Encore une fois, l'exemple de la crise irakienne le démontre bien : alors que France et Allemagne se positionnaient ouvertement contre toute intervention militaire en Irak, les gouvernements espagnols et britanniques ont décidé d'intervenir aux côtés des Américains. C'est l'absence d'une véritable PESC qui a engendré les difficultés pour définir une position commune sur la crise irakienne.

D'autre part, une autre faiblesse apparaît dans le système de rotation des Présidences. En effet, tous les six mois la présidence de l'Union européenne change, ce qui complique l'instauration

---

<sup>77</sup> Stratégies communes sur la Russie en juin 1999, sur l'Ukraine en décembre 1999 et sur la Méditerranée en juin 2000 (Source du Ministère des Affaires étrangères, site France diplomatie)

<sup>78</sup> in Marie-Françoise, DURAND, et DE VASCONCELOS, Alvaro, *La PESC : Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1998, cité dans Yves BUCHET DE NEUILLY, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, p. 99

d'une politique dans la durée, chacun souhaitant porter les projets qui lui tiennent à cœur. Enfin, une faiblesse, certainement la plus notoire, est l'inexistence d'une véritable capacité militaire de l'Union européenne. Même s'il existe une force européenne, elle demeure insuffisante, obligeant l'Union à recourir à l'OTAN, comme ce fut le cas au Kosovo en 1999.

La mise en place d'un ministre des affaires étrangères européen, comme il était prévu dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, pourrait néanmoins pallier quelques insuffisances.

Le principal constat de la PESC est son incapacité à exister réellement et à s'affirmer comme LA politique étrangère de l'Union européenne.

Face à ce constat, se forme alors une nouvelle question. Si la PESC n'est pas à même pour le moment d'affirmer la place de l'Union européenne sur la scène internationale, l'aide humanitaire pourrait-elle lui servir de substitut ?

## II. L'Aide humanitaire comme substitut à une véritable politique étrangère ?

La PESC est en panne de réalisations concrètes. Elle apparaît aux yeux de nombreux auteurs comme un échec, réitérant le vieil adage trop souvent affirmé, selon lequel « l'Europe est un géant économique et un nain politique ». On avance alors l'idée d'un substitut à cette politique étrangère, incarnée par l'aide humanitaire. Mais le point important, essentiel même, est de savoir dans quelles mesures, à quel niveau l'aide humanitaire pourrait-elle constituer ce substitut ? En effet, il faut d'abord envisager le problème de la qualification en tant que « politique » de l'aide humanitaire (A), avant de déterminer le véritable rôle d'ECHO, comme représentation de l'Union européenne sur la scène internationale.

### **A. Véritable politique ou alibi ?**

La « politique » d'aide humanitaire comporte, dans sa dénomination même, quelque paradoxe. En effet, on l'a défini et répété dans le premier chapitre, l'aide humanitaire est par définition même, neutre et apolitique. Comment alors peut-on parler de « politique humanitaire », apte à pallier l'absence de politique étrangère (1) ? D'autre part, un deuxième dérivatif est dénoncé : celui de l'alibi humanitaire (2), souvent associé à l'intervention en ex-Yougoslavie.

## 1 - Le paradoxe d'une « politique humanitaire »

La politique d'aide humanitaire sert-elle de substitut à une politique étrangère européenne ? Cette interrogation est au cœur des récents débats. En l'absence d'une PESC efficace, l'action humanitaire de la Commission constituerait ainsi un bon palliatif. Le raisonnement paraît simple : deux politiques de l'Union européenne, tournées vers le monde extérieur, garantes de l'image et de l'identité de l'UE, révélatrices de ses valeurs. Oui mais voilà, tout le problème réside dans un seul terme : politique. A-t-on le droit d'attribuer ce concept à l'aide humanitaire ? L'Humanitaire peut-il être englobé par le terme de « politique » ? En effet, l'aide humanitaire est par nature neutre et « apolitique ». Elle est réputée être impartiale. D'autre part, une politique est faite de choix, servant parfois à celui qui la mène. Dans tous les cas, un calcul entre coûts et bénéfices fait souvent partie de l'instauration d'une politique. En ce sens, politique et aide humanitaire apparaissent clairement opposées. Face à ce paradoxe, on peut alors envisager la question sous un angle différent. En effet, toute politique comporte un projet, des objectifs, des moyens, un but à atteindre. Ces éléments s'appliquent également à l'aide humanitaire et à l'action que mène l'Union européenne. ECHO étudie les situations des pays en crise, susceptibles d'avoir besoin de son aide. Par sa définition d'une conduite à suivre, des objectifs de sauvegarde des vies, de fourniture de biens de première nécessité, de construction de refuges, ECHO se fixe des objectifs équivalents. L'Office européen a également un but, des moyens, des procédures d'adoption de budgets à attribuer à chaque pays. C'est dans ce sens qu'il faut envisager le terme de politique humanitaire, ce qui n'est pas forcément incompatible avec les concepts de neutralité et d'impartialité.

Un deuxième élément peut également poser problème. Peut-on assimiler politique humanitaire et politique étrangère ? On vient de le voir, la notion de neutralité est un obstacle de taille. D'ailleurs, Jacques Delors a dit : « La plus grande déviation intellectuelle de l'époque est d'avoir pris la politique d'aide humanitaire comme une politique étrangère »<sup>79</sup>. Non, l'aide humanitaire n'est sûrement pas une politique étrangère. Néanmoins, si beaucoup la considère comme un alibi à une inaction politique, l'aide humanitaire peut également être un autre moyen de faire de la politique.

---

<sup>79</sup> Cité par Alain ROLLAT dans « Delors », Flammarion, 1993

## 2 - L'intervention en ex-Yougoslavie : un alibi humanitaire ?

Le choc des Balkans est plus ou moins l'élément déclencheur qui a poussé l'Union européenne à constater l'insuffisance du pilier économique et la nécessité de se doter d'instruments politiques plus solides. Dans les années 1990, les Balkans ont servi de laboratoire à la politique étrangère européenne. Cette crise a permis de servir de test de capacité internationale de l'UE. L'intervention diplomatique européenne s'est accompagnée d'une autonomisation de l'espace décisionnel PESC. 1998 est également l'année de la première adoption de sanctions autonomes contre la Serbie.

Pourtant, la crise yougoslave illustre pour de nombreux acteurs internationaux la défaite et l'incapacité européenne à régler un conflit hors de ses frontières. Les critiques ont surgi de toutes parts et on le perçoit particulièrement dans cette citation d'un négociateur américain des accords de paix de 1995 : « les institutions de l'Union européenne n'ont pas répondu aux défis de l'après-guerre froide. C'est manifeste en Bosnie [...]. Quant il s'agit de passer aux actes, c'est les Etats-Unis qui le font »<sup>80</sup>. La critique est vive et il n'est pas le seul. La presse européenne qualifie même l'aide humanitaire sans précédent<sup>81</sup> que l'Union européenne a fourni comme une imposture<sup>82</sup>.

Pourtant l'Europe semblait la mieux à même de régler ce conflit. Le représentant de la présidence de l'Union européenne, le Luxembourgeois Jacques POOS, avait même déclaré qu'il était venu « l'heure de l'Europe ». Et pourtant, face à des désaccords au sein même des Etats membres et à l'incapacité de l'Union européenne de maîtriser la crise yougoslave, il a bien fallu avoir recours aux Etats-Unis.

Cependant, même si l'action humanitaire de l'UE a pu être considérée comme un alibi à son inaction politique, dans un certain sens, elle a participé à la résolution du conflit. On retrouve de nouveau l'ambivalence d'une politique humanitaire. En effet, en construisant un système d'aide en faveur des populations civiles, ECHO a permis de maintenir ces populations in situ. Or, maintenir les populations en place est un autre moyen de faire échouer la politique du gouvernement serbe. Même si l'action n'est pas directe et encore moins militaire, les conséquences ne sont pas à sous-estimer. En ce sens, l'aide humanitaire s'est révélée être un

---

<sup>80</sup> Déclaration de Richard HOLBROOKE, négociateur américain des accords de paix de Dayton de 1995, le 9 février 1996 à Budapest

<sup>81</sup> ECHO a consacré selon les années jusqu'aux 2/3 des ses crédits à l'ex-Yougoslavie, notamment en 1993. En 1995, la part était encore de 33,9%. Entre le début de la crise et 1996, le budget total consacré à l'ex-Yougoslavie représentait 1,6 milliards d'écus (ECHO news n°10, mars 1996).

<sup>82</sup> Marie-José, DOMESTICI-MET, « La Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave », Revue du Marché Commun et de l'UE, n°406, mars 1997

« autre moyen de faire de la politique ». Ce qui nous ramène aux valeurs de l'Union européenne qui revendique une qualité de « soft power ». Alors, aide humanitaire, véritable alibi à l'inaction politique ou autre moyen de faire de la politique, le débat n'est pas encore tranché, mais il semble important de garder à l'esprit cet autre aspect de l'aide humanitaire, qui en fait un instrument à part entière de la politique étrangère.

D'autre part, si la politique d'aide humanitaire ne peut pas être assimilée à une politique étrangère, elle peut néanmoins se substituer à quelques-uns de ses corollaires, dont le plus important est la représentation sur la scène internationale.

### **B. Un substitut à la représentation sur la scène internationale**

Le paradoxe de l'aide humanitaire a rendu difficile son acceptation en tant que substitut à la politique étrangère de l'Union européenne ou tout du moins en tant que politique telle quelle. Pourtant, dans une certaine dimension, l'aide humanitaire peut se révéler un palliatif efficace à l'inexistence d'une véritable politique étrangère commune. Cette dimension n'est autre que la représentation.

Pour exister dans l'ordre international parmi l'ensemble des acteurs, chaque entité doit se faire représenter. C'est l'élément essentiel, indispensable à tout Etat qui souhaite apparaître comme un « Grand » de l'arène internationale. L'Union européenne n'échappe pas à la règle. Si elle veut se faire une place et acquérir une certaine crédibilité vis-à-vis de ses voisins, elle se doit de respecter l'usage. Généralement, cette fonction est remplie par la politique étrangère. Or, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, la PESC semblait en panne et donc inapte à incarner ce rôle de représentation de l'Union européenne aux confins des Etats tiers. Il est cependant évident que la représentation de l'UE aujourd'hui s'est amplement développée, par rapport aux dix dernières années. On ne peut que constater la place de l'UE dans des dossiers d'ordre international, comme la révolution orange en Ukraine de 2004, ou bien actuellement dans le dossier nucléaire iranien. Mais si aujourd'hui, M. Javier SOLANA<sup>83</sup> semble incarner ce rôle de représentant de l'UE, il n'en fut pas toujours ainsi. Les années 1990, marquées par l'échec européen à résoudre la crise yougoslave, furent suivies d'une longue période d'absence en matière de visibilité de l'UE. Face à l'incapacité de la PESC à remplir ce rôle, il a fallu trouver un autre moyen.

---

<sup>83</sup> Haut représentant pour la PESC depuis le 18 octobre 1999. Son mandat a été renouvelé en juillet 2004 pour 5ans. Il était prévu que M. Javier SOLANA soit nommé Ministre des Affaires étrangères de l'UE à l'entrée en vigueur du Traité établissant une constitution pour l'Europe

En l'absence de politique étrangère de l'UE, ECHO a rapidement constitué une forme importante de représentation de l'UE dans les situations de conflit ou d'urgence. C'est dans ce sens, au niveau de la représentation, que ECHO a pu s'élever comme un substitut à la politique étrangère. En étant présente sur le terrain, par le biais de ses relais, la Commission/ECHO a affirmé sa position. En apportant de l'aide aux populations, ECHO a incarné l'Europe aux yeux de nombreuses personnes. Nous le verrons plus précisément dans le paragraphe dédié à la visibilité, ECHO a de nombreuses méthodes pour renforcer sa visibilité sur le terrain lors des opérations qu'elle finance. Même si le mode de représentation de l'UE n'est certainement pas le même entre ECHO et la PESC, nous l'avons mentionné plus en avant, l'aide humanitaire peut être un autre moyen de faire de la politique. Bien sûr, les situations de catastrophes naturelles sont peu à même d'être le terrain propice pour affirmer sa position politique. En revanche, comme ce fut le cas en ex-Yougoslavie, le simple fait de fournir de l'aide aux populations persécutées par les Serbes, même sans prendre officiellement position, est un premier pas dans l'affirmation de son orientation idéologique. On ne touche alors qu'une partie de l'action d'ECHO, puisque ce dernier intervient également massivement dans les situations de catastrophes naturelles. Mais son intervention en Tchétchénie par exemple, est un aperçu de l'assistance apportée dans des crises hautement politiques.

Il apparaît donc que la mise en place d'ECHO, ne soit pas sans lien avec les difficultés qu'a rencontrées la PESC. Alors que la PESC a longtemps été considérée comme un échec, l'Office européen de l'aide humanitaire s'est développé, jusqu'à devenir un « leader » de l'Humanitaire.

## Section 2<sup>nde</sup> : La construction d'un leader<sup>84</sup> de l'Humanitaire

Le terme de « leader » de l'Humanitaire peut sembler bien inapproprié pour qualifier un acteur de l'aide humanitaire comme ECHO. Dans un domaine où seule compte la vie sauvegardée, un concept aussi compétitif que « leader » peut choquer. Poser en tant qu'interrogation dans l'ouvrage de Damien HELLY et Franck PETITEVILLE, ce terme résume néanmoins la première impression qui ressort des nombreuses stratégies et évaluations d'ECHO.

Que ce soit sur le site de la Commission, dans les fascicules dont elle est à l'initiative<sup>85</sup> ou dans les évaluations annuelles d'ECHO, les premières informations qui figurent en tête sont ses résultats colossaux. Dans tous les ouvrages, il est répété que l'action humanitaire occupe une place centrale dans l'action extérieure de l'UE et que ce sont 18 millions de personnes secourues chaque année, dans plus de 60 pays à travers plus de 200 partenaires et pour un budget annuel avoisinant les 700 millions d'euros<sup>86</sup>.

Ces données sont bien évidemment nécessaires à la connaissance de l'action menée par ECHO. L'envergure de son action et son mode de fonctionnement lui ont valu la qualification de premier bailleur de fonds (I), même si très vite, ECHO a voulu dépasser cette simple image de bailleur de fonds (II).

### I. ECHO : premier bailleur de fonds

Très vite (dès 1994) ECHO s'impose déjà comme un des principaux bailleurs de l'aide humanitaire dans le monde. Cette position se veut le résultat des commissaires<sup>87</sup> en charge d'ECHO, qui ont cherché à l'imposer comme « leader » de l'humanitaire. En 2 ans, le budget d'ECHO a été multiplié par 2. Il a atteint un niveau record en 1999 avec 400 millions d'euros pour la crise du Kosovo, sur un budget total de 812 millions. De 1992 à fin 2000, l'Union européenne a consacré 5,35 milliards d'euros à l'action humanitaire, avec le soutien des opinions publiques, des Etats membres et des institutions. Aujourd'hui, en contribuant à plus

---

<sup>84</sup> Damien, HELLY et Franck, PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur...*, op. cit., p. 79

<sup>85</sup> Solidarité européenne envers les victimes de crises humanitaires, « L'aide humanitaire et l'Union européenne », fascicule de la Commission européenne, 2002

<sup>86</sup> Site de la Commission : Commission européenne – ECHO – L'action humanitaire de l'Union européenne, [http://ec.europa.eu/echo/presentation/background\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/presentation/background_fr.htm)

<sup>87</sup> Emma BONINO (italienne) de 1994 à 1999, Poul NIELSON (danois) de 1999 à 2004 et Louis MICHEL (belge) depuis novembre 2004

de 30% du budget total international public pour l'aide humanitaire, l'Union européenne est le plus grand fournisseur d'aide au monde<sup>88</sup>.

C'est principalement son mode de fonctionnement qui lui a valu ce qualificatif de bailleur de fonds. En effet, sa procédure de financement spécifique (A) et le caractère essentiellement financier des évaluations annuelles (B), lui ont vite encouru une image de banque.

### **A. La procédure de financement**

L'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne procède par un soutien financier apporté aux différents partenaires qui lui servent de relais. Ce soutien financier n'est cependant pas dispensé au hasard. ECHO a mis en place un procédé spécial afin de sélectionner les projets qu'il financera. Néanmoins, la procédure de financement instaurée par la Commission, revêt bien souvent un aspect rigide, incompatible avec l'idée d'urgence (1). Ce processus de financement est appuyé par un budget spécifique, attribué à l'aide humanitaire, dans les limites duquel, ECHO intervient (2).

#### **1 - Une procédure jugée complexe**

ECHO agit au travers de multiples partenaires, via divers instruments juridiques que nous avons définis auparavant (contrat-cadre de partenariat, FAFA). Cependant, les procédures sont souvent considérées rigides. En effet, la sélection des partenaires et la vérification de leurs capacités à agir selon les principes d'ECHO, s'avèrent parfois trop long, en contradiction avec l'idée d'urgence de l'aide humanitaire. Face à une procédure jugée souvent trop complexe et trop rigide par rapport à cette qualité d'aide d'urgence, des dérogations ont été instaurées, que ce soit au sein du règlement 1257/96 ou bien ultérieurement par la Commission. En premier lieu, l'article 9 du règlement<sup>89</sup> stipule que « la Communauté peut également, lorsque cela s'avère nécessaire, financer des actions humanitaires mises en oeuvre par la Commission ou par des organismes spécialisés des États membres ». En d'autres termes, en cas d'extrême urgence le principe de subsidiarité s'applique et la Communauté peut gérer des aides directes.

---

<sup>88</sup> Evaluation of DG ECHO 2000-2005..., op. cit., p. 2

<sup>89</sup> Règlement 1257/96 du Conseil du 2 juillet 1996, JOCE n°L 163/1, reproduit en Annexe 1, p. 114

D'autre part, la Commission a adopté une série de mesures en novembre 2001 afin de remédier à la trop grande complexité du processus décisionnel. En effet, la décision prise à la majorité qualifiée s'insère cependant dans une procédure de type comitologie. Ainsi, la Commission dispose actuellement de trois procédures de décision distinctes. La première, réservée aux situations d'urgence et dans des limites de montant (inférieurs à 3 millions d'euros) et de durée (3 mois maximum), consiste en une délégation de compétence au Directeur d'ECHO. Il a la compétence pour les « décisions de première urgence », ce qui a pour but d'accroître la rapidité de prise de décision. Une deuxième procédure, la procédure d'habilitation, donne la compétence au Commissaire chargé de l'aide humanitaire, dans les situations d'urgence d'un montant inférieur à 30 millions d'euros et d'une durée maximale de 6 mois, et pour les décisions dites « non-urgentes » pour un montant n'excédant pas les 10 millions d'euros. Cette procédure est soumise à une procédure de consultation (cabinets, interservices). Quant à la troisième procédure, elle concerne toutes les décisions non visées par les procédures de délégation ou d'habilitation.

La procédure de décision est donc plutôt lourde et complexe, même si des aménagements ont été réalisés afin de s'approcher, le mieux possible, de l'idée d'urgence.

## 2 - Une ligne budgétaire spécifique

Cette procédure de financement s'inscrit dans le respect d'une ligne budgétaire spécifique. En effet, ECHO est financé par deux principales sources. La première est le budget général de la Communauté européenne. Le budget consacré à l'aide humanitaire est inscrit dans le titre 23 du budget général de l'UE<sup>90</sup>. Ce chapitre est divisé en 3 lignes. La ligne principale couvre le financement de toutes les opérations humanitaires ; une seconde ligne concerne les dépenses d'appui et la troisième englobe le financement des opérations de soutien opérationnel et de prévention des catastrophes.<sup>91</sup>

Il est cependant fréquent que des crises imprévisibles surviennent. ECHO doit alors y faire face. Lorsque les fonds inscrits dans le budget initial ne sont pas suffisants, l'Office d'aide humanitaire peut faire appel à des ressources, inscrites sous un autre titre. Le titre 31 encadre la réserve d'urgence, à laquelle ECHO peut recourir en cas d'événements imprévisibles.

---

<sup>90</sup> Site de la Commission européenne : Commission européenne – ECHO – Finances : [http://ec.europa.eu/echo/finances/budget\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/finances/budget_fr.htm)

<sup>91</sup> Le tableau récapitulatif de l'évolution des ressources financières est reproduit en Annexe 10, p. 140

L'exemple le plus notable fut le recours en 1999 à la réserve d'urgence durant la guerre du Kosovo<sup>92</sup>. ECHO avait alors géré un budget de 813 millions d'euros, budget jugé considérable, dont 346 millions ont été mobilisés sur la réserve d'urgence<sup>93</sup>. La mobilisation de cette réserve nécessite cependant un accord après trilogue entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Au budget général de la Communauté vient s'ajouter le Fonds Européen de Développement. ECHO tire aussi une partie de ses ressources financières de la Convention de Lomé IV<sup>94</sup>. Le Fonds Européen de Développement (FED) comporte en effet une ligne d'urgence. Ces fonds ne subissent pas d'orientation différente de ceux provenant du budget général. Ils sont soumis aux mêmes contrats cadres de partenariat.

Si ECHO comporte une organisation qui se rapproche plus de celle d'un bailleur de fonds que de celle d'un acteur de terrain, le caractère presque exclusivement financier de ses évaluations ne fait que renforcer cette image.

### **B. Le caractère essentiellement financier des évaluations annuelles**

Le rôle de bailleur de fonds est renforcé par le caractère essentiellement financier de l'évaluation annuelle d'ECHO. En effet, que ce soit au niveau de l'évaluation des partenaires d'ECHO ou au niveau même de son service, l'aspect principal semble demeurer financier.

La première préoccupation qui transparaît dans les évaluations, voire dans les fascicules de la Commission, est la nécessité d'une rigueur et d'une pondération, afin de fournir au contribuable la certitude que son argent est bien utilisé<sup>95</sup>. C'est une des raisons invoquées pour justifier l'importance des activités d'évaluation et d'audit.

Depuis 1995, le secteur financier d'ECHO a mis au point une méthodologie de révision comptable permettant de parvenir à une véritable activité d'évaluation interne. La DG ECHO évolue dans un cadre sous contrôle permanent par différents organes. Tout d'abord, elle est soumise au service d'audit interne de la Communauté européenne, ainsi qu'à la Cour des Comptes européenne. La DG BUDGET intervient également et examine tout particulièrement le rapport annuel d'activité délivré par ECHO.

---

<sup>92</sup> ECHO avait alors dû faire face aux tremblements de terre en Turquie et aux problèmes en Russie

<sup>93</sup> Rapport annuel d'ECHO, Timor oriental : Un espoir de paix, 1999, p. 28

<sup>94</sup> signé le 15 décembre 1989

<sup>95</sup> Solidarité européenne envers les victimes de crises humanitaires, op. cit., p. 15

Chaque année, un rapport d'ECHO est publié et figure sur son site internet. Entre les photos et des articles traitant des thèmes spécifiques à l'année en cours, un bilan de chaque crise est établi. Les chiffres des victimes, des réfugiés, mais aussi et surtout des fonds alloués, y sont reproduits. D'autre part, et ce jusqu'en 2002, « ECHO news »<sup>96</sup> retraçait tous les trois mois la situation d'ECHO. Enfin, sur le site d'ECHO également, est publiée la stratégie pour l'année en cours<sup>97</sup>.

Mis à part ces contrôles internes, la DG ECHO dispose d'un accord avec des auditeurs externes qui ont pour rôle l'évaluation des partenaires d'ECHO sur une base bisannuelle. ECHO est aussi soumis à une évaluation externe. La première a eu lieu en 1999, conformément à ce qui était prévu par le règlement 1257/96 dans son article 20 :

« La Commission présentera trois ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, au Parlement européen et au Conseil, une évaluation d'ensemble des actions financées par la Communauté dans le cadre du présent règlement, assortie de suggestions concernant l'avenir du présent règlement et, en tant que de besoin, de propositions de modifications à lui apporter ».

L'évaluation de 1999 fut effectuée par un cabinet d'audit et des experts indépendants, sur les activités de l'UE dans le domaine humanitaire au cours des 3 années précédentes. Cette évaluation a déterminé que l'UE fournissait « une assistance humanitaire équivalente à celle de toute autre organisation internationale, voire avec un meilleur rapport coût/efficacité »<sup>98</sup>. Les termes mêmes de rapport « coût/efficacité », employés par la Commission, font référence à un bailleur de fonds, soucieux d'allouer ses capitaux de la meilleure façon possible. Suivront deux autres évaluations, dont la dernière date de 2006. Conformément à la procédure, cette évaluation a été réalisée par un cabinet d'audit indépendant.

En résumé, la majorité des évaluations auxquelles la DG ECHO est soumise sont de nature financière.

---

<sup>96</sup> ECHO news n°31, mars 2002, reproduit en Annexe 11, p. 143

<sup>97</sup> Stratégie opérationnelle 2007 de la DG ECHO :

[http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/strategy/2007/strat\\_2007\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategy/2007/strat_2007_fr.pdf)

<sup>98</sup> Solidarité européenne envers les victimes de crises humanitaires, op. cit., p. 15

## II. L'abandon de l'étiquette de « Banque » de l'Humanitaire

ECHO a la dimension d'un bailleur de fonds, c'est incontestable. Cependant, dès ses premières années d'existence, l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne a fait preuve de sa volonté d'incarner plus qu'une simple banque. Même si sa fonction principale revient à financer des organisations humanitaires de toutes sortes qui lui servent de relais sur le terrain, ECHO souhaite démontrer son implication plus politique que financière. Ainsi, il a tenté à plusieurs reprises de fuir l'image de banque qu'on lui a peut-être trop vite associée. Cela s'est en partie concrétisée par la recherche d'étendre le mandat d'ECHO, notamment de la part des Commissaires européens en charge de l'aide humanitaire (A), mais également de nouvelles réalisations telle que la création d'une capacité d'action opérationnelle, ou l'instauration d'un comité d'aide humanitaire (B).

### **A. Les tentatives d'extension du mandat d'ECHO**

A ses origines, ECHO était conçue pour une période de 7 ans, ce qui le plaçait dans une situation de précarité institutionnelle. Sa première stratégie fut donc de se présenter comme un acteur central de la scène humanitaire, dont le rôle dépassait celui d'un simple bailleur de fonds. L'argument principal invoqué était qu'en l'absence de politique étrangère effective, l'action humanitaire de l'UE était une manière d'affirmer celle-ci comme acteur international. Cette vocation s'est incarnée dans la nomination d'Emma Bonino en 1995, chargée spécialement de l'aide humanitaire (1). Cette première tentative de dépasser le rôle initial attribué à ECHO, s'est pourtant vu opposer un refus net de la Commission d'introduire une quelconque considération politique (2).

#### **1 - Les efforts d'Emma Bonino**

Dès sa nomination en 1995 à la direction d'ECHO, Emma Bonino a lancé de nombreuses initiatives, avec pour objectif de provoquer des débats internationaux sur l'humanitaire, permettant ainsi d'accroître la visibilité d'ECHO. Elle est d'ailleurs à l'origine de conférences sur « la sécurité des personnels humanitaires », de forum sur « l'éthique dans l'aide

humanitaire » ou sur « les principes humanitaires dans un monde sans principes ». C'est au travers de ces multiples manifestations qu'Emma Bonino a tenté d'intensifier la communication publique d'ECHO, afin d'en faire un acteur humanitaire à part entière et non pas une simple banque sans opinion.

Dans le même esprit, le Commissaire européen chargé de l'aide humanitaire a organisé, en décembre 1995, un sommet humanitaire à Madrid, avec les bailleurs et les organisations humanitaires. La « déclaration de Madrid » qui en ressortira, appelle la Communauté internationale à s'engager sur un « agenda humanitaire »<sup>99</sup>.

Emma Bonino a donc su développer la communication publique d'ECHO à travers ces divers événements. Elle a même créé en 1996 une « unité de planification stratégique et politique ». Dès les premières années de vie d'ECHO, rien n'est laissé au hasard afin d'attribuer une image différente à l'Office d'aide humanitaire.

D'autre part, Emma Bonino s'est efforcée de montrer la connexité entre aide humanitaire et action politique. En témoigne cet extrait du discours qu'elle a prononcé à l'occasion du cinquième anniversaire d'ECHO : « La communauté internationale, les donateurs, continuent, depuis des années, à consacrer à l'aide humanitaire une quantité imposante de ressources. Mais trop souvent, leurs stratégies politiques montrent un degré certain d'inconséquence entre choix humanitaires et choix diplomatiques. Pour être clairs : le financement de l'assistance aux femmes afghanes n'empêche pas de flirter avec leurs persécuteurs, les Talibans; tout comme les tentatives d'atteindre les réfugiés Hutus pourchassés au Congo-Zaire ne nous ont pas empêchés de féliciter leurs bourreaux, visiblement allergiques à toute forme de justice. A chaque fois que je dénonce des incongruités de ce genre, des voix s'élèvent pour expliquer qu'il est difficile, voire impossible, de mettre d'accord l'action humanitaire avec l'action politique. »<sup>100</sup>

Le Commissaire européen affirme ainsi sa position et sa volonté de faire d'ECHO plus qu'un bailleur de fonds et d'introduire une dimension politique dans l'Office humanitaire.

Les activités d'ECHO ont dans le même temps été étendues au domaine des droits de l'Homme, afin de sortir de l'aide humanitaire d'urgence et d'aborder un registre plus politique. Cependant, cette évolution n'a pas fait l'unanimité. Son accueil a été très mitigé. Que ce soit parmi les ONG ou les évaluateurs d'ECHO, il a été fait remarquer qu'aide humanitaire et politique des droits de l'Homme sont deux choses bien distinctes. Effectivement, même si l'octroi d'aide conditionné par des progrès au niveau de la démocratie par exemple, peut au

---

<sup>99</sup> Damien, HELLY et Franck, PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur ...*, op. cit., p. 124

<sup>100</sup> Rapport du 3 décembre 1997 de la Cour des comptes sur les aides humanitaires de l'Union européenne (1992-1995) C4-0219/97

premier abord sembler une bonne idée, il ne faut pas oublier que le bénéficiaire de l'assistance est surtout la population. Dans des cas d'extrême urgence et de péril pour la vie des hommes, conditionner l'apport de l'aide à des critères politiques, relève certainement de l'incohérence.

En revanche, cette méthode est utilisée dans les rapports entre la Communauté européenne et les pays ACP. L'ensemble des aides est conditionné par des résultats en matière de démocratie<sup>101</sup>. Des règlements, tels que TACIS<sup>102</sup> et MEDA<sup>103</sup>, reprennent expressément les dispositions des accords d'association ou de coopération passés avec les pays concernés, qui font des droits de l'Homme et des principes démocratiques un élément essentiel. La Commission s'oriente alors vers une conditionnalité en amont, faisant dépendre le montant de l'allocation aux progrès accomplis par l'Etat. Les aides communautaires sont ainsi de plus en plus instrumentalisées pour inciter les gouvernements, bénéficiant des aides, de réaliser des progrès en matière de droits de l'Homme.

En illustration de l'action de la Commission européenne, on peut ajouter qu'elle a d'ailleurs retenu quatre priorités thématiques allant du soutien au renforcement de la démocratisation à la bonne gouvernance de l'Etat de droit, en passant par la lutte contre la peine de mort et la lutte contre la torture et l'impunité.

Encore une fois, si en matière d'aide au développement, le caractère moins urgent de la mission permet de mettre en place ce système de conditionnement, en aide humanitaire le contexte est différent. Conditionner l'aide d'urgence apparaît presque impossible. L'introduction de politique dans l'aide humanitaire a d'ailleurs été peu couronnée de succès et il a été demandé à ECHO de ne plus s'impliquer dans la défense des droits de l'Homme.

Suite à la tentative d'Emma Bonino d'étendre le mandat d'ECHO, ce dernier a finalement subi un recentrage sur l'aide d'urgence.

---

<sup>101</sup> Damien, HELLY et Franck, PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur ...*, op. cit., p. 110

<sup>102</sup> Le programme communautaire TACIS encourage la démocratisation, le renforcement de l'Etat de droit et la transition vers l'économie de marché des Nouveaux États indépendants (NEI), nés de l'éclatement de l'Union soviétique. (définition de la Commission européenne)

<sup>103</sup> Le programme MEDA vise à mettre en œuvre les mesures de coopération destinées à aider les pays tiers méditerranéens à procéder à des réformes de leurs structures économiques et sociales et à atténuer les effets du développement économique sur le plan social et environnemental. (définition de la Commission européenne)

## 2 - Le recentrage d'ECHO sur l'aide d'urgence

La tentative d'implication de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne dans le registre des droits de l'Homme a donc été rejetée par les ONG et les évaluateurs d'ECHO. Les ambitions d'Emma Bonino ont vite été freinées par les protestations de la Commission. Si ECHO a toujours cherché à se positionner comme un élément central de la politique étrangère de l'Union européenne, estimant que l'aide humanitaire est une « partie intégrante de l'identité extérieure de l'Europe, notamment dans des régions du monde où il n'est pas possible de déployer d'autres instruments », la Commission, et même le Parlement, ne l'entendent pas de la même manière. Ainsi, la Commission a dit que ECHO constituait un organe étranger aux considérations politiques. Le Parlement a, dans une logique identique, demandé à la Commission de porter un coup d'arrêt à la politisation croissante de l'aide humanitaire. C'est pourquoi, dans la période qui a été baptisée « l'après-Bonino », ECHO a été recentré sur l'aide d'urgence. Parmi les différentes solutions énoncées par les évaluateurs, entre dédoublement au sein d'ECHO entre aide d'urgence et aide au développement, ou création d'une structure de planification hors d'ECHO, il a finalement été décidé de consacrer ECHO exclusivement à l'aide d'urgence.

Ces différences de position montrent les contradictions originelles de l'Office humanitaire. Alors que les institutions européennes affichent leur volonté de conserver la neutralité d'ECHO dans son intervention et dans son mode de fonctionnement, ECHO proclame ouvertement son envie d'étendre son mandat et de mettre de côté son masque de banquier.

Après cet essai de dévier le mandat d'ECHO vers un statut d'acteur plus politique, le souci de dépasser ce rôle de simple bailleur de fonds s'inscrit dans de nouvelles réalisations.

### **B. Les autres réalisations**

Au tout début de sa création, l'Office humanitaire européen avait été envisagé comme doté d'une capacité d'action opérationnelle. Si à l'époque cette dernière ne lui a finalement pas été affectée, les récentes évaluations affichent la nécessité pour ECHO de se munir de cette capacité d'action opérationnelle (1). D'autre part, l'orientation nouvelle d'ECHO passe par le recours à un Comité d'Aide Humanitaire (2).

## 1 - Recherche de création d'une capacité d'action opérationnelle

A ses débuts, ECHO avait été pensé comme devant être doté d'une capacité d'action opérationnelle. La commission prévoyait qu'ECHO « construise graduellement sa propre capacité d'action sur le terrain, indépendamment de tout intermédiaire ». L'Office humanitaire n'a cependant jamais été muni d'une telle structure. La plupart des financements d'ECHO ont été alloués à des ONG européennes, des agences des Nations Unies ou des organisations de la Croix rouge, comme opérateurs dans la mise en œuvre des programmes humanitaires de la Commission européenne. ECHO a donc presque toujours fait appel à des partenaires extérieures.

Cet élément est un des points faibles de la DG ECHO, sans cesse obligée de recourir à d'autres organisations qui parfois sont tentées de poser leurs conditions d'action<sup>104</sup>. ECHO ne peut pas agir sur le terrain sans les organisations humanitaires présentes sur place. Même si elles sont dépendantes des ressources financières que leur accorde ECHO, les plus grandes ONG savent qu'elles disposent aujourd'hui d'une marge de négociation suffisante pour imposer leur vision des choses.

D'autre part, agir par un intermédiaire nuit à la visibilité (nous nous attarderons d'ailleurs plus longuement sur ce point dans la section suivante). C'est pourquoi l'absence de capacité opérationnelle d'ECHO apparaît comme un élément essentiel dans toutes les évaluations et stratégies annuelles développées par la Commission. La stratégie de 2007 élève d'ailleurs comme prioritaire le « renforcement qualitatif des capacités opérationnelles et de coordination des services humanitaires de la Commission ». Cette capacité opérationnelle n'est pas pour autant exclusivement nécessaire à l'affranchissement de l'Office humanitaire de cette image de simple bailleur de fonds. Elle est également une condition d'efficacité et de rapidité dans la délivrance de l'aide.

L'objectif de renforcement qualitatif des capacités opérationnelles se traduirait alors par la mise en place d'une unité d'intervention, dépendant exclusivement d'ECHO et lui permettant d'agir « personnellement » sur le terrain. C'est déjà plus ou moins le cas lors des extrêmes urgences où la Commission intervient directement, sans passer par les contrats cadres. Mais cette mobilisation est rare et insuffisante. Si elle veut s'affranchir totalement de son rôle de bailleur de fonds, ECHO doit disposer d'une véritable capacité opérationnelle. Celle-ci doit acquérir la connaissance du travail de terrain, tout comme les ONG. Le recours aux ONG n'est

---

<sup>104</sup> Stratégie opérationnelle 2007 de la DG ECHO, op. cit., p. 4

pas un choix par défaut. Elles sont d'une part les mieux à même d'agir rapidement, puisqu'elles occupent souvent le terrain et ont l'habitude des crises de natures différentes. Elles ont un long passé d'organisations humanitaires et sont reconnues par les populations. Ce sont d'ailleurs les seules à être acceptées sur certains territoires. C'est pourquoi l'instauration d'une capacité d'action opérationnelle européenne n'a pas que des obstacles logistiques. C'est toute une religion, une manière d'agir, une reconnaissance acquise au fil des années et des catastrophes, que ECHO devra conquérir. Ce sera peut-être la prochaine étape dans l'évolution de l'Office humanitaire européen.

## 2 - L'instauration du Comité d'Aide Humanitaire (CAH)

La deuxième caractéristique d'ECHO, l'amenant à développer une véritable stratégie politique d'aide humanitaire, est la constitution d'un Comité d'Aide Humanitaire (CAH). Ce comité assiste ECHO et a pour rôle principal l'approbation des décisions financières. Il est composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission. Pour l'instant, aucune proposition d'ECHO n'a été rejetée.

Le CAH figure dans le règlement d'ECHO aux articles 16 et 17. Il est fait état d'un comité, composé de représentants des différents Etats membres, devant assister la Commission à une fréquence annuelle. Lors de ces comités présidés par le représentant de la Commission, il est prévu un «échange de vues, sur la base d'une présentation par le représentant de la Commission, des orientations générales de l'action humanitaire à mener au cours de l'année à venir et à un examen de la problématique générale de la coordination des actions communautaires et nationales d'aide humanitaire, ainsi que de toute question générale ou spécifique relative à l'aide communautaire dans ce domaine<sup>105</sup>».

Cette réunion est la seule activité formelle qui rassemble la Commission et les Etats membres. Sa fonction principale consiste à assurer un contrôle sur l'activité de la DG ECHO mais n'est en aucun cas un forum de policy-making.

Ce comité fait également l'objet de critiques. Il a trop souvent montré son incapacité à réagir rapidement à des crises soudaines et à faciliter la coordination entre les Etats membres et ECHO dans l'organisation de l'aide humanitaire européenne. Ce fut notamment le cas en Afghanistan en 2001.

---

<sup>105</sup> Règlement 1257/96, article 16 al.1, en Annexe 1, p. 114

D'autre part, s'il constitue l'unique véritable rassemblement entre Commission et Etats membres, certains Etats souhaiteraient le voir se développer pour, à terme, organiser une sorte de forum stratégique où serait formulée une véritable politique d'aide humanitaire.

Pour l'instant, le CAH ne représente qu'une occasion de rassemblement des Etats membres, leur offrant ainsi une participation dans la définition de l'action d'ECHO. Il pourrait néanmoins servir d'organe créant les impulsions nécessaires à l'Office humanitaire et décrivant les orientations de sa stratégie annuelle.

La DG ECHO, par son organisation, son mode de fonctionnement et l'ampleur de son activité s'est rapidement imposée comme un « leader » de l'Humanitaire. Premier bailleur de fonds, doté de revendications politiques, ECHO se révèle être un acteur complet et indispensable au monde de l'Humanitaire. Mais plus qu'une simple organisation internationale, entre banquier et stratège, ECHO s'est construit « à l'européenne ».

### Section 3<sup>ème</sup>: La construction d'une aide humanitaire à l'européenne

L'Office humanitaire est avant tout un service de la Commission, agissant au nom de l'Union européenne. C'est pourquoi, si ECHO a été principalement le résultat d'une rationalisation de l'aide apportée par la Communauté, il s'est construit selon ses valeurs, ses principes et ses propres indicateurs. Contrairement aux ONG humanitaires qui agissent sur le terrain à partir de financement privé, provenant d'Etats ou d'organisations comme ECHO, la Commission a souhaité bâtir son service humanitaire, tout en lui insufflant une certaine valeur ajoutée (I). Par ailleurs, son activité est également un moyen pour la Commission/ECHO de se dresser une place centrale dans l'arène internationale et d'accroître sa visibilité (II).

#### I. La valeur ajoutée d'ECHO dans la gestion des crises

ECHO est-il un acteur de l'aide humanitaire comme les autres ? Mis à part son caractère de bailleur de fonds, ECHO a petit à petit réussi à faire reconnaître sa particularité, sa valeur ajoutée. Celle-ci s'inscrit dans deux dimensions. Elle a trait d'une part à la sélection des crises et à l'accent mis sur les crises oubliées (A) et d'autre part, à la relation particulière qu'elle entretient avec les ONG (B).

##### **A. L'accent mis sur les crises oubliées**

L'aide humanitaire met en avant un vieux principe qui la caractérise : la neutralité. Neutralité dans le mode d'intervention, mais également dans la « sélection » nécessaire des crises prioritaires. Car si chaque catastrophe n'est pas négligeable, il est indispensable de déterminer les situations de crise les plus urgentes. Pour cela, ECHO met en avant une de ses principales motivations : les crises oubliées (1), que l'Office humanitaire identifie à partir de deux indicateurs qu'il a progressivement instaurés (2).

## 1 - Une qualité mise en avant par la Communauté

La DG ECHO ne dépend de personne en particulier quant au choix des crises dans lesquelles elle décide d'intervenir et n'est jamais guidée lors de la mise en œuvre des opérations. C'est cette indépendance qui lui permet de cibler son aide sur les crises oubliées, contrairement aux Etats membres qui ont tendance à se concentrer sur les régions où ils ont emmagasiné des intérêts ou liens historiques. On pense essentiellement aux anciens pays colonisateurs qui entretiennent ce devoir d'agir là où jadis ils occupaient le terrain. C'est pourquoi, bien que l'Afrique soit un continent où les crises sont fréquentes et trop nombreuses, il réunit souvent les aides délivrées par les pays européens. Dans ce sens l'Union européenne se détache de cette aide étatique menée en parallèle, en affirmant haut et fort son intention de s'occuper prioritairement des crises oubliées et non pas des régions où se concentrent d'anciens intérêts.

Les acteurs humanitaires ont en effet trop souvent tendance à se préoccuper des crises qui font la Une. Ce sont les situations qui intéressent en premier lieu les spectateurs et qui mobilisent le plus de fonds. Les acteurs en profitent également pour accroître leur visibilité, ce qui n'est pas forcément un tort. Ils ont besoin de faire connaître leur action afin de sensibiliser les potentiels financeurs. Mais cette médiatisation comporte aussi des risques. A trop vouloir se préoccuper des « crises-CNN »<sup>106</sup>, on risque d'oublier les autres régions confrontées à la détresse depuis plusieurs années. Le Kosovo en est un exemple, puisque suite à l'actualité politique internationale, il a fait l'objet une grande concentration d'aide.

C'est donc face à ce constat que ECHO se positionne comme le défenseur des crises oubliées. En agissant ainsi, il permet également à d'autres acteurs, notamment ses Etats membres, de se concentrer sur ces « crises-CNN ».

Dans une logique identique de promotion de l'action dans les régions oubliées, la DG ECHO a sponsorisé une conférence intitulée « Forgotten crises, Protracted Crises : humanitarian challenges, European stakes » qui s'est tenue à Paris en décembre 1999. Elle affirme ainsi sa volonté de se porter en défenseur des régions oubliées.

Par ailleurs, de 2000 à 2005, on compte près de 16% des ressources totales d'ECHO, dédiées aux crises-oubliées. Ces données confirment ainsi la priorité de l'Office humanitaire européen donnée à ce type de crises, évitant le « syndrome-CNN » qui pourtant lui servirait à renforcer sa visibilité. On le verra un peu plus loin, Parlement comme Commission, sans oublier les Etats

---

<sup>106</sup> Evaluation of DG ECHO 2000-2005. ..., op. cit., "DG ECHO and its EU Member States", p. 17

"CNN-crises": term used by humanitarian aid experts to describe the phenomena of crises put forward by the media

membres, tentent néanmoins d'orienter ECHO vers des crises lui permettant une plus grande présence au sein des médias.

## 2 - Les indicateurs des crises oubliées

La Commission détermine son aide sur la base de l'évaluation des besoins humanitaires des populations touchées par une crise, qu'elle soit naturelle ou plus complexe. Elle a ainsi développé une méthode globale pour la classification des pays tiers, en fonction de leur vulnérabilité générale (indice de vulnérabilité - IV) et du fait qu'ils soient l'objet, ou non, d'une crise humanitaire (indice de crise - IC)<sup>107</sup>.

L'indice de vulnérabilité agrège différents indicateurs, permettant d'identifier les pays qui risquent de souffrir plus que les autres sur le plan humanitaire en cas de survenance d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit. Ces indicateurs sont au nombre de neuf, répartis en quatre catégories<sup>108</sup>. La catégorie 1, situation générale du pays regroupe les indices de développement humain et de pauvreté humaine. La catégorie « populations déracinées » comprend l'indicateur 3 : réfugiés accueillis, personnes déplacées et rapatriés récents. Les indicateurs 4 et 5, respectivement malnutrition et taux de mortalité, figurent dans la catégorie 3 « état de santé des enfants de moins de 5 ans ». Enfin, la dernière catégorie « autres vulnérabilités » englobe les indicateurs de 6 à 9 concernant l'accès aux soins de santé, la prévalence du VIH-SIDA, de la tuberculose et de la malaria, l'indice sexo-spécifique du développement humain et l'indice de Gini<sup>109</sup>.

L'indice de crise, quant à lui, identifie les pays effectivement en situation de crise humanitaire à la suite d'une catastrophe naturelle, d'un conflit ou suite à la présence de personnes déplacées ou de réfugiés sur leur territoire et ce durant l'année en cours ou au cours des deux années précédentes<sup>110</sup>. Il est établi en attribuant un score à chaque situation. Le score 3 est attribué à un pays « ayant subi ou subissant toujours une catastrophe naturelle et/ou un conflit violent l'année en cours, ou accueillant un nombre important de personnes déracinées ». Les pays « ayant connu ce type de situation l'année précédente » se voient assigner le score 2. Enfin, le score 1 revient aux « pays ayant connu ce type de situation deux années plus tôt »<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> Stratégie opérationnelle 2007 de la DG ECHO, p. 6

<sup>108</sup> Note technique de la Commission européenne, Evaluation des besoins humanitaire et identification des crises oubliées, p. 9, [http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/strategic\\_methodologies/methodology\\_2007\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategic_methodologies/methodology_2007_fr.pdf)

<sup>109</sup> Pour plus de précision sur les indicateurs, se référer à l'Annexe 12, p. 147

<sup>110</sup> Définitions des deux indices dans la Stratégie 2007 de la Commission pour la DG ECHO, p. 7

<sup>111</sup> Note technique de la Commission..., op. cit., p. 9

Par juxtaposition des deux indices, les pays potentiellement prioritaires pour une intervention humanitaire sont alors identifiés. Selon cette méthode propre à la Commission, 50 pays ou territoires ont été identifiés pour 2007 comme étant en état de crise<sup>112</sup>.

Dans un souci d'éviter une identification trop théorique des crises prioritaires, ces résultats sont ensuite croisés avec l'évaluation réalisée sur le terrain par les experts et les unités géographiques de la Commission/ECHO. L'identification des crises oubliées réside alors dans la combinaison de différents éléments. Avant tout, la crise doit recueillir un taux de vulnérabilité élevé, ainsi qu'un niveau de couverture médiatique faible, voire inexistante. Sont également retenus le faible intérêt que portent la Communauté internationale et les donateurs à cette crise, ainsi que l'évaluation faite sur le terrain par les unités géographiques et les experts dont nous parlions plus haut. Pour l'exercice 2007, six crises ont été retenues. Il s'agit des réfugiés Sahraoui en Algérie, de la Tchétchénie et des Républiques voisines également affectées par la crise, du conflit séparatiste au Jammu et Cachemire, mais également du Népal et des réfugiés Bhoutanais, des populations affectées par le conflit Birmanie/Myanmar et des populations affectées par le conflit en Colombie, dans le pays lui-même comme dans les pays voisins.

Ces indicateurs développés par ECHO ont parfois été repris par d'autres organisations humanitaires, afin de leur servir de référence.

ECHO, en s'affirmant dans un registre propre, d'intervention dans les crises oubliées, se démarque ainsi des autres acteurs de l'Humanitaire et impose sa vision de la mission humanitaire, lui assurant dans un même temps la carrure d'un véritable acteur international.

## **B. La relation avec les ONG**

Les relations que l'Union européenne entretient avec les ONG renvoient aux valeurs dont elle se réclame avec le reste du monde, à savoir la solidarité internationale, la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, la justice sociale et le développement durable. De la même façon que dans la sélection des crises, ECHO impose sa propre sélection des ONG, à partir de critères spécifiques d'éligibilité (1). Ses relations avec les ONG passent également par un comité fixe : le comité de liaison (2).

---

<sup>112</sup> Stratégie opérationnelle 2007 de la DG ECHO, p. 7

## 1 - Les règles d'éligibilité

ECHO a instauré des règles strictes d'éligibilité concernant ses futurs partenaires relais. C'est lui qui choisit les ONG avec lesquelles il travaillera, selon la nature de la crise. Même si le financement des actions humanitaires n'est pas toujours à l'initiative de la Commission (ce peut-être un Etat ou une organisation internationale), elle a déterminé des critères propres au cofinancement communautaire.

L'ensemble des éléments nécessaires à la sélection d'une ONG figure à l'article 7 du règlement d'ECHO<sup>113</sup>. L'alinéa 1 énumère deux séries de critères auxquels les ONG doivent répondre pour pouvoir bénéficier du cofinancement communautaire des actions humanitaires. L'Organisation non gouvernementale en question doit tout d'abord être constituée en « organisation autonome sans but lucratif, dans un État membre de la Communauté, selon la législation en vigueur dans cet État ». D'autre part, le siège effectif de l'organisation doit se situer dans un Etat membre ou dans un pays tiers bénéficiaire de l'aide de la Communauté. Ce siège doit être le lieu principal des prises de décisions relatives aux actions financées.

On retiendra ici l'importance de l'origine de ces ONG, essentiellement européennes.

Une deuxième série de critères figure au second alinéa de ce même article 7, comprenant tous les éléments à respecter pour revendiquer l'accès au financement communautaire. Ces critères comprennent notamment des capacités dans la gestion administrative et financière, mais aussi des capacités « logistiques et techniques relatives à l'action envisagée ». Les ONG doivent également avoir accumulé une certaine expérience en matière de coopération internationale, dans le domaine humanitaire, voire même dans le pays visé. Enfin, seront étudiés ses résultats de l'année précédente, éventuellement sous financement d'ECHO, et son aptitude à agir avec impartialité dans les différentes crises que l'ONG aura à gérer.

Les ONG ne sont pas exclusives du financement d'ECHO. En réalité, l'Office humanitaire hésite parfois à recourir aux mêmes ONG, surtout lorsqu'elles sont de petite taille, pour éviter que ces ONG ne dépendent trop de ses ressources. ECHO ne finance pas totalement les opérations, il s'agit plutôt d'un cofinancement. Les règles de cofinancement communautaire pour un projet prévoient un apport communautaire à hauteur de 75% maximum des apports financiers totaux. Le reste des fonds des ONG provient essentiellement de dons privés ou de financements étatiques.

---

<sup>113</sup> Règlement n°1257/96 du Conseil du 20 juin 1996, Annexe 1, p. 114

Ces ONG peuvent être retenues par appel d'offre. Sur le site de la Commission concernant l'aide humanitaire, sont publiés différents appels d'offre ; mais le plus souvent il s'agit d'un financement ad hoc de projets proposés à l'initiative des ONG, sur la base d'une ligne budgétaire affectée au cofinancement d'ONG.

## 2 - L'existence d'un comité de liaison

On l'a vu, ECHO a un rapport privilégié avec les ONG, résultat des liens anciens tissés avec la Communauté européenne depuis les années 1970. Aujourd'hui, les relations entre Commission et ONG sont très formalisées. Un comité de liaison rassemblant près de 900 ONG européennes sert d'interlocuteur principal à la Commission. Ce « CLONG », comme il est nommé, est ensuite subdivisé en plusieurs plate-formes nationales : 15 au total.

Au sein du comité de liaison, un réseau baptisé VOICE<sup>114</sup> regroupe les ONG spécialisées dans l'aide humanitaire dont environ 80 sont européennes. Mais plusieurs grandes ONG ne font pas partie de VOICE, préférant garder leur indépendance, ayant une assise internationale et basées parfois dans des églises ou des partis politiques.

La DG ECHO prête une grande attention à ses rapports avec les ONG, plus qu'avec les autres organisations internationales. Elle a agi dans un sens permettant aux ONG d'acquérir un véritable rôle de partenaires, multipliant les réunions de partenaires et autres conférences, lieu d'échanges et de discussions sur les prochaines politiques.

Cette relation entre ONG et DG ECHO est d'autant plus importante que la majorité des personnes travaillant pour ECHO vient du monde des ONG. C'est donc un rapport privilégié, différent d'avec les autres organisations internationales, que ECHO entretient avec ses « partenaires-ONG ».

L'existence de ce comité se révèle également être une nécessité pour ECHO, qui doit gérer ses relations avec pas loin d'une centaine d'organisations humanitaires si l'on compte les organismes affiliés à l'ONU ou à la Croix Rouge. On constate là encore une des spécificités d'ECHO quant au nombre d'organisations avec lesquelles il est en relation. En comparant ce chiffre avec celui du plus grand Etat membre en termes d'aide humanitaire, on s'aperçoit que pour un budget seulement 6 fois supérieur à celui de l'Etat en question, son nombre d'organisations partenaires est lui, environ 10 fois plus élevé<sup>115</sup> !

---

<sup>114</sup> Voluntary Organisation in Cooperation in Emergency, créée en 1992

<sup>115</sup> Evaluation of DG ECHO 2000-2005..., op. cit., p. 2

La construction d'une aide à l'européenne comporte aussi une seconde dimension, celle de sa visibilité.

## II. Un moyen d'assurer la visibilité d'ECHO

La visibilité apparaît comme un thème important aux yeux d'ECHO. En effet, une première explication se ressent comme un besoin d'être identifié par les citoyens européens. Comment des citoyens peuvent-ils soutenir et légitimer une politique dont ils ne connaissent même pas l'existence ?

Par ailleurs, le caractère crucial de la visibilité ressort très nettement dans des situations où, faute de présence d'une action diplomatique européenne cohérente (on pense alors à la crise irakienne de 2002 et au Kosovo de 1999), l'action humanitaire a permis à l'Union européenne de signifier sa présence.

La Stratégie 2007 de la Commission traduit d'ailleurs très bien l'importance et l'ampleur de cette thématique. Elle comporte un paragraphe « Visibilité, information et communication », dans lequel est précisé que l'objectif d'information et de communication de la Commission est de « renforcer la compréhension en Europe et dans les pays tiers, de ce qu'apporte l'aide humanitaire à l'engagement européen pour la solidarité avec ces pays ».

En dehors des stratégies de la DG ECHO, la visibilité est un thème récurrent, présent dans toutes les évaluations (A) et qui s'est traduit par diverses stratégies de la Commission (B).

### **A. Un objectif présent dans toutes les évaluations**

Les principaux arguments évoqués au fil des évaluations prônant une meilleure visibilité d'ECHO sont de deux ordres. Le premier invoqué est le droit pour les contribuables européens d'être mis au courant de la destination de leur argent, argument qui peut apparaître bien utopiste. Le second argument, qui touche ECHO dans sa fonction même, ressort plus d'une volonté de prouver leur présence aux populations aidées. En effet, selon les termes des évaluations, les populations en situation de crises sont également en droit de savoir que l'Union européenne contribue à les aider. On saisit là toute l'ambiguïté d'une politique altruiste, où rationnellement le donateur est inconnu et ne cherche pas la reconnaissance. Mais la visibilité

peut être une nécessité. Nous l'avons évoqué précédemment, si ECHO veut intervenir de façon autonome un jour ou l'autre, il doit en premier lieu se faire accepter et reconnaître.

Avant d'évoquer les moyens de mise en œuvre de la visibilité (2), attachons-nous aux insuffisances soulevées par les évaluations (1).

### 1 - Les insuffisances soulevées par les évaluations

Dans les diverses évaluations de la DG ECHO - et l'évaluation de 2006 ne fait pas exception - on peut constater le regret d'un manque de cohérence entre l'action de l'Union et des Etats membres. Le paragraphe consacré à la DG ECHO et son environnement<sup>116</sup> soulève l'absence d'actions communes, de procédures communes et de visibilité commune. Ce manque de cohérence serait à attribuer à la carence des « 3 C » comme Cohérence, Complémentarité, Coordination. Cette carence aurait pour répercussion une addition de priorité nationale et de visibilité nationale dépassant l'efficacité et la coordination de l'assistance.

D'autre part, ce manque de coordination engendrerait des difficultés de travail en commun, étant donné le passé de certains Etats membres en tant qu'acteur humanitaire. Trois groupes d'intérêt différents ont été identifiés et figurent dans l'évaluation de 2006<sup>117</sup>. En premier lieu les pays nordiques portent leur intérêt vers une organisation à dimension non plus communautaire, mais internationale avec laquelle ils souhaiteraient collaborer plus étroitement, à savoir les Nations Unies. Suède, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni et Allemagne dans une moindre mesure, composent donc ce groupe de « Grands » de l'Humanitaire, disposant d'un budget consacré à l'aide humanitaire relativement conséquent. Les dix autres anciens Etats membres d'avant 2004 ont, quant à eux, un budget et des responsabilités plus limités quant à l'octroi de l'aide humanitaire. Enfin, les nouveaux Etats entrants de 2004 affichent un budget très limité dans ce domaine. Ces divergences de rapport à l'aide humanitaire et de conception de cette dernière ne permettent donc pas pour l'instant une plus grande coopération des Etats membres pour mener cette politique. Cela explique en partie le manque de cohérence expliquée plus haut conduisant à une visibilité peu concluante.

Une autre insuffisance est soulevée par l'Evaluation de 2006. Dans son paragraphe « Management of Information and creation of an institutional memory »<sup>118</sup>, les experts

---

<sup>116</sup> Evaluation of DG ECHO 2000-2005..., op. cit., "DG ECHO and its environment", p. 14

<sup>117</sup> Idem., "DG ECHO and the EU Member States", p. 16

<sup>118</sup> Evaluation of DG ECHO 2000-2005..., op. cit., p. 41

soumettent l'idée d'une sorte d'institution de « mémoire », regroupant les performances d'ECHO, ainsi que les marques de son savoir-faire et des connaissances de la gestion de l'aide humanitaire qu'elle a acquises au fil des années. En effet, ECHO a développé des techniques propres de management, que ce soit dans la sélection de ses partenaires ou même des crises oubliées. Aujourd'hui nombres de ses analyses servent de base sur laquelle se fondent certains Etats membres. L'idée ici serait de rendre son mérite à ECHO et, en se servant de la reconnaissance de sa valeur ajoutée, d'accroître sa visibilité.

Par ailleurs, si l'article 4 du règlement 1257/96 du Conseil dispose que « Les aides de la Communauté visées aux articles 1er et 2 peuvent, en outre, financer : [...] les actions de sensibilisation et d'information ayant pour objet d'accroître la connaissance de la problématique humanitaire, notamment de l'opinion publique européenne ainsi que celles des pays tiers où la Communauté finance des actions humanitaires importantes », l'objectif semble bien loin d'être atteint. Il convient de se demander combien de citoyens européens ont connaissance de l'acronyme ECHO ou bien sont capables de l'associer à l'aide humanitaire, voire même à l'Union européenne ! L'évaluation d'ECHO de 2006 met cette insuffisance en exergue dans son paragraphe « Visibility ». Elle regrette la méconnaissance d'une telle entreprise si proche des valeurs de l'Union, après bien 15 ans d'activité. Les experts font remarquer à juste titre que d'autres organisations partenaires d'ECHO, comme la Croix-Rouge, UNICEF ou même Médecins Sans Frontières sont bien connues du « public européen ». Ce manque de visibilité marque donc une véritable carence à pallier. Les efforts mis en œuvre ne sont pas des moindres. Pourtant, chaque évaluation reconnaît inmanquablement l'inefficacité des mesures entreprises. Il faut bien évidemment du temps pour qu'une telle organisation se fasse connaître et ECHO peut espérer accroître sa visibilité dans les années à venir.

## 2 - La mise en œuvre de cette visibilité

Sur le site de la Commission européenne vouée à l'aide humanitaire, on peut trouver des informations spécifiquement destinées aux partenaires d'ECHO, planifiant la visibilité. En effet, sous la rubrique information, au sein de la section « Guide pour la production de matériel de visibilité », le but est clairement identifié. Il s'agit de « diffuser auprès de tous les partenaires d'ECHO les instructions pratiques leur permettant de garantir un aspect homogène

à tous les produits d'ECHO »<sup>119</sup>. D'autre part, un formulaire est mis à disposition de quiconque souhaiterait obtenir de plus amples explications sur « l'identité visuelle » d'ECHO ou sur son symbole<sup>120</sup>. Quatorze exemplaires du symbole dans différentes langues figurent également sur cette page Internet. Des explications sont par ailleurs disponibles quant au moyen d'enregistrer l'image sur notre ordinateur. La Commission semble avoir fourni un effort particulier pour que le symbole et « l'identité visuelle » d'ECHO soient le plus facilement diffusables possible.

Une dernière recommandation est faite, pour toute publication externe, au sujet de la dénomination d'ECHO. Il est alors vivement conseillé d'utiliser le terme de « Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne » étant donné le changement de statut d'ECHO que nous avons évoqué précédemment, à savoir que l'Office d'Aide Humanitaire est devenu la Direction Générale de l'Aide Humanitaire.

Les lignes directrices imposées par la Commission sont définies précisément afin d'assurer la meilleure visibilité possible à ce singulier Service de la Commission.

La visibilité d'ECHO est aussi assurée par l'existence d'un site Internet consacré exclusivement à l'aide humanitaire<sup>121</sup>. La première page affiche en gros plan des photos et des résumés relatifs à diverses crises. Des liens permettent également un accès aux « News » d'ECHO avec chiffres à la clé. Un lien « identité visuelle » donne également accès aux différents logos d'ECHO dans la langue de quelques Etats membres. Des photos, vidéos et autres reportages sont également mis en ligne, ainsi que des rapports annuels, brochures voire même posters. Dans la « photo library » il est indiqué que les photos sont protégées par un copyright. Un lien est indiqué pour obtenir des informations sur l'utilisation éventuelle de ces photos. Dans la fenêtre « ECHO Photo library disclaimer » il est précisé que l'utilisation des photos doit se faire dans un but non commercial et dans un contexte illustrant l'activité d'ECHO ou de ses partenaires<sup>122</sup>. Les usagers sont également priés de mentionner l'adresse du site Internet d'ECHO : <http://ec.europa.eu/echo>. Tout est réuni sur ce site afin de communiquer au mieux l'action d'ECHO et sensibiliser les visiteurs à sa cause. Les posters sont disponibles en différentes langues, allant de l'anglais à l'allemand et au français, en passant par l'italien,

---

<sup>119</sup> Site Commission européenne – ECHO – Information & Communication  
[http://ec.europa.eu/echo/information/identity/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/information/identity/index_fr.htm)

<sup>120</sup> Symbole en français joint en Annexe 13, p. 154

<sup>121</sup> ECHO – Service d'Aide humanitaire de la Commission européenne,  
[http://ec.europa.eu/echo/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm)

<sup>122</sup> ECHO's high resolution photos may be used free of charge for non-commercial purposes in contexts that illustrate the European Commission's humanitarian work or that of its partners, or any themes relating to development cooperation, the EU's external relations, sustainable development or the environment.  
[http://ec.europa.eu/echo/information/library/food\\_fr.htm#](http://ec.europa.eu/echo/information/library/food_fr.htm#)

l'espagnol et le polonais sans oublier l'arabe. Sur chacun, représentant le plus souvent un enfant provenant d'une région en crise, on peut lire l'inscription « Commission européenne - Aide humanitaire » ainsi qu'un bref récapitulatif de l'action d'ECHO accompagné d'un logo.

La DG ECHO assure également sa visibilité au travers de ses partenaires. Effectivement, étant donnée son absence réelle sur les terrains, sa visibilité directe est par conséquent réduite. ECHO charge alors ses partenaires de contribuer à sa visibilité. Cet aspect fait d'ailleurs partie intégrante des contrats-cadres de partenariat et du FAFA dont nous avons parlé précédemment. Des conseils sont communiqués aux partenaires, afin qu'ils établissent la visibilité d'ECHO selon des critères précis.

Néanmoins, une telle initiative a souvent été critiquée et caractérisée de « guerre d'autocollants <sup>123</sup> ». Cette dérive vers le marketing et la publicité est une limite de la volonté d'ECHO d'accroître toujours plus sa visibilité. Cette visibilité est à double tranchant. D'une part elle est nécessaire, mais à trop vouloir en jouer, on risque de la détourner de son but premier, à savoir sensibiliser les hommes à l'action humanitaire.

## **B. Les autres stratégies de la Commission**

Dans sa quête de visibilité, la Commission/ECHO a opté pour plusieurs solutions. Les Nations Unies forment une seconde organisation internationale, comportant un service voué à l'Humanitaire. Si depuis plusieurs années, ECHO a des liens privilégiés avec les ONG, depuis peu s'organise un rapprochement avec les Nations Unies (1). Dans un second temps, l'Union européenne est à l'origine de plusieurs initiatives, visant à renforcer la visibilité de son Service d'Aide humanitaire (2).

### **1 - Le rapprochement avec les Nations Unies**

Selon la commission, la faible part des Nations Unies dans les subventions d'ECHO pendant les années 1990 a trait à plusieurs facteurs tels que les contraintes budgétaires imposées par les règlements financiers de la Commission, les faiblesses logistiques et de sécurité couramment

---

<sup>123</sup> “the war of the sticker” in Evaluation of DG ECHO 2000-2005..., op. cit., p. 42

imputées aux opérations humanitaires onusiennes et peut-être même le manque de visibilité financière dans les opérations menées par l'ONU.

Face à cette préoccupation en rapport aux problèmes d'articulation entre ECHO et les agences onusiennes, le Conseil a pressé la Commission en 1999 d'adapter ses procédures de financement aux besoins des agences des Nations Unies, donnant lieu à la signature d'un accord-cadre financier et administratif entre ONU et Commission.

Dans une logique identique, la Commission a rédigé une communication au printemps 2001<sup>124</sup> pour lancer un partenariat avec les Nations Unies dans le domaine de la coopération au développement et des interventions humanitaires. Cette stratégie avait pour but le renforcement de la représentation d'ECHO auprès des grandes organisations onusiennes, afin de lui octroyer visibilité et influence. Cependant, cette stratégie a été gênée par l'absence de statut de l'Union européenne<sup>125</sup> en droit international et les problèmes de représentation de l'Union à l'ONU. Néanmoins, la communication traduisait la volonté de renforcer les relations entre la Communauté européenne et le système des Nations Unies, initiative qui a été couronnée de succès, étant donné le renforcement des relations entre l'Union européenne et les organisations d'aide humanitaire.

Conjointement, ECHO a poursuivi un objectif de renforcement des relations avec ses partenaires onusiens, au travers d'un dialogue de programmation stratégique plus intense. Ainsi, ECHO a progressivement intensifié ses rapports avec le HCR, le PAM avant d'inclure UNICEF, OCHA et l'OMS. D'autre part, certains domaines nécessitent une collaboration entre ECHO et les organismes onusiens. On prendra l'exemple de la situation du droit d'asile à l'échelle internationale<sup>126</sup>. L'agenda du HCR et la politique commune d'asile de l'UE appellent en effet un besoin de collaboration.

Dans le rapport d'évaluation d'ECHO de 2006, il apparaît en outre la nécessité pour la DG ECHO de se rapprocher de l'UN OCHA<sup>127</sup>, considéré comme un partenaire clé du Service européen. OCHA est en fait un Bureau faisant partie du Secrétariat Général des Nations Unies et chargé de coordonner l'assistance des Nations Unies lorsque les crises dépassent le mandat individuel et les moyens de toute agence des Nations Unies agissant seule. Créé en 1992 en

---

<sup>124</sup> COMMISSION - COM(2001) 0231 final - 2 mai 2001

Communication au Conseil et au Parlement européen : Edifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires

<sup>125</sup> Seule la Communauté européenne dispose de la personnalité juridique. Le Traité établissant une constitution pour l'Europe prévoyait l'attribution de la personnalité juridique à l'Union européenne.

<sup>126</sup> Europa - Le portail de l'Union européenne - L'Union européenne dans le monde – European Union and United Nations – Aide humanitaire, [http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_1007\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_1007_fr.htm)

<sup>127</sup> UN OCHA : United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)

tant que Département des Affaires Humanitaires (DAH), il a acquis son nom actuel en 1998, suite à la réforme des Nations Unies. Il veille principalement à l'existence d'un cadre logique dans lequel agissent les acteurs de l'Humanitaire.

Dans la partie « Recommandations »<sup>128</sup> de l'évaluation, il est conseillé à la DG ECHO de renforcer ses liens avec son semblable onusien, voire même de conclure un accord de coopération qui comprendrait l'échange de personnel, une meilleure coopération concernant la stratégie à adopter au niveau des prises de décision et dans la coordination de la gestion des urgences internationales. La Commission s'engagerait ainsi à financer le budget de l'UN OCHA dans une optique de long terme avec une base multi-annuelle.

## 2 - L'effort d'information vers l'extérieur

L'année 2000 marque un changement d'orientation dans l'information et la communication. Pour assurer toujours plus la visibilité d'ECHO et créer une certaine solidarité européenne, l'Office humanitaire a financé des publications, séminaires et autres conférences pour un budget à hauteur de 412 000 euros<sup>129</sup>. On compte également parmi eux le rapport annuel, ainsi qu'un bulletin d'information trimestriel « ECHO news » (même si ce dernier a été arrêté à l'automne 2002).

La stratégie de communication de la Commission/ECHO consiste en 5 points principaux. Il s'agit tout d'abord de maintenir les efforts pour améliorer la visibilité de la Commission en tant qu'acteur humanitaire et de communiquer les messages clés.

Le deuxième élément important est de viser les jeunes européens. Il était envisagé avec le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, de créer un Corps volontaire européen d'aide humanitaire. Alors que le Traité n'avait pas été ratifié, une étude concernant la création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire (EVHAC) a été réalisée par un « organe externe indépendant » sur demande de la DG ECHO<sup>130</sup>. Dans le préambule de l'étude, il est souligné l'intérêt qu'une telle initiative représenterait pour de jeunes Européens, qui « pourraient cultiver leurs talents dans le cadre de programmes communautaires ». L'équipe chargée de

---

<sup>128</sup> Evaluation of DG ECHO 2000-2005..., op. cit., p. 8

<sup>129</sup> Rapport annuel d'ECHO, 2000, p.22

<sup>130</sup> Etude concernant la création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire, mars 2006, réalisée par Prolog Consult, [http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/evaluation/2006/evhac\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/evaluation/2006/evhac_fr.pdf)

l'étude précise aussi toute l'importance de ce projet, à même de « renforcer indirectement l'image de l'Union, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières »<sup>131</sup>.

Instaurer un EVHAC serait donc un des moyens pour contribuer au renforcement de la visibilité de l'Office européen d'aide humanitaire, aussi bien externe qu'interne. Ce projet permettrait ainsi aux jeunes Européens de prendre au moins connaissance de l'existence d'ECHO et de son action dans les régions en crise.

Le point suivant peut sembler contradictoire avec le mot d'ordre sans cesse répété d'intervention dans les crises oubliées. En effet, ici la Commission souhaite donner priorité aux activités de grand impact, aux actions avec un « effet multiplicateur significatif »<sup>132</sup>, notamment où « une couverture médiatique peut être générée »<sup>133</sup>. Cet objectif s'oppose à l'affirmation des crises oubliées comme étant prioritaires, puisque par essence même elles ne sont pas, ou très peu, couvertes médiatiquement. On comprend l'ambiguïté de la position d'ECHO qui, d'une part s'attache à la défense des crises oubliées, mais qui d'autre part a besoin des crises « CNN » pour faire connaître son action.

La stratégie 2007 soulève également la nécessité d'un « travail de collaboration avec les autres services de la famille Relex »<sup>134</sup>, dans l'optique de promouvoir une « image globale » de la politique extérieure européenne. La DG ECHO fait effectivement partie de la « famille Relex », au même titre que la DG Développement, la DG Relations extérieures, y compris le service chargé des délégations extérieures, l'Office de coopération EuropeAid, mais aussi la DG Commerce, la DG Elargissement et certaines composantes de la DG Affaires économiques et monétaires. Mettre en place une coopération entre les différents éléments de la famille permettrait ainsi d'élaborer cette « image globale » et de faire profiter ECHO de cette reconnaissance.

Enfin, la stratégie fait remarquer la nécessité de développer le réflexe informatif et l'incitation aussi bien du personnel que des partenaires à faire connaître l'action d'ECHO. C'est en premier lieu sur le terrain que l'acteur acquiert sa principale visibilité et il est donc important d'avoir une équipe soucieuse de porter l'image d'ECHO et de la renforcer.

---

<sup>131</sup> Idem., p. 5

<sup>132</sup> Stratégie 2007 de la Commission, « Visibilité, information et communication », p. 25

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

## Conclusion

L'aide humanitaire a subi de profondes mutations au cours du siècle dernier, ce qui lui a valu d'acquérir de nouvelles caractéristiques, propres à la propulser au cœur de l'arène internationale. Les nombreuses réticences à la définir expressément et à lui attribuer une véritable base juridique internationale afin de légitimer l'ingérence humanitaire, ont démontré tout l'enjeu que l'assistance humanitaire représente pour les années à venir. Considérée comme une politique neutre et impartiale, elle a su se forger une place dans les stratégies des acteurs internationaux et constitue bien souvent une alternative à l'impossibilité d'engager des relations diplomatiques avec certains Etats en crise.

D'autre part, à travers une médiatisation relativement récente et la mobilisation toujours plus intense des citoyens, l'aide humanitaire fait aujourd'hui partie intégrante de l'action extérieure de l'Union européenne. S'il est incontestable que l'aide humanitaire - politique communautaire - n'a pas subi toutes les pressions et divergences de la PESC, il est néanmoins frappant que l'ampleur de l'action d'ECHO compense les faiblesses de la politique étrangère européenne.

Néanmoins, on en conviendra, l'aide humanitaire ne peut pas remplacer et se substituer à une politique étrangère effective. Ses qualités de neutralité, d'impartialité et de solidarité ne lui confèrent en aucun cas le rôle d'instrument unique des relations internationales. Elle n'en demeure pas moins une composante de poids, indispensable dans les zones sensibles où les relations officielles sont enterrées. D'autre part, ECHO remplit une mission essentielle, qualité de toute politique étrangère : la représentation de l'Union européenne. C'est sûrement dans ce domaine que ECHO incarne le mieux le caractère spécifique aux relations extérieures. L'aide humanitaire et les valeurs propres à la Communauté, sans cesse répétées et présentes dans tous les rapports et évaluations, sont les mieux à même de transmettre l'image de soft power que l'Union européenne cherche à se construire. La non-discrimination, la paix, la solidarité symbolisent tout ce que l'Union tente de personnifier dans ses relations extérieures. Et même si ECHO s'est vite éloignée de considérations trop politiques au goût de la Commission, elle revendique néanmoins sa différence dans le traitement des crises, notamment par la priorité donnée aux crises oubliées.

ECHO ne s'est pas construit comme un bailleur de fonds ordinaire. C'est une organisation de poids, premier donateur au monde. Il s'efforce parallèlement de renforcer ses points faibles, en particulier son absence de capacité opérationnelle et son manque de visibilité.

Si aujourd'hui peu d'entre nous avons connaissance de l'action de la Communauté européenne en matière d'aide humanitaire, les efforts fournis dans les années à venir en matière de visibilité renforceront peut-être l'influence d'ECHO dans la construction politique de l'Union. En effet, c'est essentiellement dans sa représentation externe et dans le façonnement d'une identité européenne hors de ses frontières, que l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne pourra porter sa contribution à la construction politique de l'Union européenne.

## Annexes

<b>Annexe 1</b> : Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire .....	<b>88</b>
<b>Annexe 2</b> : Résolution du Conseil de sécurité 688 du 5 avril 1991 .....	<b>95</b>
<b>Annexe 3</b> : Résolution 46/182 du 19 décembre 1991 portant création de l'OCHA.....	<b>96</b>
<b>Annexe 4</b> : Réolution 43/131 du Conseil des Nations Unies du 8 décembre 1988.....	<b>97</b>
<b>Annexe 5</b> : Article 254 de la Convention de Lomé IV.....	<b>98</b>
<b>Annexe 6</b> : Principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire.....	<b>99</b>
<b>Annexe 7</b> : Schéma de l'organisation structurelle de la DG ECHO .....	<b>102</b>
<b>Annexe 8</b> : Prototype de contrat-cadre .....	<b>103</b>
<b>Annexe 9</b> : Extraits des Traités européens .....	<b>108</b>
<b>Annexe 10</b> : Evolution financière.....	<b>114</b>
<b>Annexe 10 bis</b> : Distribution des ressources de la DG ECHO.....	<b>115</b>
<b>Annexe 11</b> : ECHO News n° 31 - Mars 2002 .....	<b>117</b>
<b>Annexe 12</b> : Notice technique sur l'identification des crises oubliées.....	<b>121</b>
<b>Annexe 13</b> : Symboles de la DG ECHO .....	<b>128</b>

## Annexe 1

### Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire

*Journal officiel n° L 163 du 02/07/1996 p. 0001 – 0006*

RÈGLEMENT (CE) N° 1257/96 DU CONSEIL du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 130 W,

vu la proposition de la Commission (1),

statuant conformément à la procédure prévue par l'article 189 C du traité (2),

considérant que les populations en détresse, victimes de catastrophes naturelles, d'événements tels que les guerres et les conflits ou d'autres circonstances extraordinaires comparables, ont le droit de recevoir une assistance humanitaire internationale lorsqu'il s'avère qu'elles ne peuvent être efficacement secourues par leurs propres autorités;

considérant que les actions civiles de protection des victimes de conflits ou de circonstances exceptionnelles comparables relèvent du droit international humanitaire et que, par conséquent, il convient de les intégrer dans l'action humanitaire;

considérant que l'assistance humanitaire comporte non seulement la mise en oeuvre des actions de secours immédiates afin de sauver et de préserver des vies humaines dans des situations d'urgence ou de posturgence, mais aussi la mise en oeuvre d'actions visant à faciliter ou permettre le libre accès aux victimes et le libre acheminement de cette assistance;

considérant que l'assistance humanitaire peut constituer un préalable à des actions de développement ou de reconstruction et que, par conséquent, elle doit couvrir toute la durée d'une situation de crise et de ses suites; que, dans ce contexte, elle peut intégrer des éléments de réhabilitation à court terme afin de faciliter l'arrivée à destination de secours, de prévenir l'aggravation des effets de la crise et de commencer à aider les populations affectées à retrouver un degré minimal d'autosuffisance;

considérant qu'il convient tout particulièrement d'agir au niveau de la prévention des catastrophes afin de garantir une préparation préalable aux risques qui en découlent; qu'il y a lieu, par conséquent, de mettre en place un système d'alerte et d'intervention approprié;

considérant, par conséquent, qu'il convient d'assurer et de renforcer l'efficacité et la cohérence des dispositifs communautaires, nationaux et internationaux de prévention et d'intervention destinés à répondre aux besoins créés par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ou par des circonstances extraordinaires comparables;

considérant que l'aide humanitaire dont l'objectif n'est autre que la prévention et l'allègement de la souffrance humaine est octroyée sur la base de la non-discrimination des victimes pour des raisons raciales, ethniques, religieuses, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'appartenance politique et qu'elle ne saurait être guidée par ou subordonnée à des considérations de nature politique;

considérant que les décisions d'aide humanitaire doivent être prises de façon impartiale en fonction exclusivement des besoins et de l'intérêt des victimes;

considérant que la mise en oeuvre d'une étroite coordination, tant au niveau de la décision que sur le terrain, entre les États membres et la Commission, constitue la base de l'efficacité de l'action humanitaire de la Communauté;

considérant que, dans le cadre de sa contribution à l'efficacité de l'aide humanitaire au niveau international, la Communauté doit s'efforcer de collaborer et se coordonner avec des pays tiers;

considérant qu'il y a lieu, en outre, dans le même but, d'établir les critères de coopération avec les organisations non gouvernementales, les organismes et les organisations internationales spécialisées dans le domaine de l'aide humanitaire;

considérant qu'il faut préserver, respecter et encourager l'indépendance et l'impartialité des organisations non gouvernementales et des autres institutions humanitaires dans la mise en oeuvre de l'aide humanitaire;

considérant qu'il y a lieu de favoriser, dans le domaine humanitaire, la collaboration des organisations non gouvernementales des États membres et d'autres pays développés avec des organisations semblables existantes dans les pays tiers concernés;

considérant que, en raison des caractéristiques propres à l'aide humanitaire, il convient d'établir des procédures efficaces, souples, transparentes et, chaque fois que nécessaire, rapides pour la prise de décisions concernant le financement des actions et projets humanitaires;

considérant qu'il y a lieu de fixer les modalités d'exécution et de gestion de l'aide humanitaire de la Communauté financée par le budget général des Communautés européennes, les actions d'aide d'urgence prévues par la quatrième convention ACP-CE, signée à Lomé le 15 décembre 1989, modifiée par l'accord portant modification de ladite convention, signé à Maurice le 4 novembre 1995, restant régies par les procédures et les modalités établies par ladite convention,

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

## CHAPITRE I

Objectifs et orientations générales de l'aide humanitaire

### Article premier

L'aide humanitaire de la Communauté comporte des actions non discriminatoires d'assistance, de secours et de protection en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement, victimes de catastrophes naturelles, d'événements d'origine humaine, tels que les guerres et les conflits, ou de situations et circonstances exceptionnelles comparables à des calamités naturelles ou causées par l'homme, et ceci durant le temps nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations.

Cette aide comporte aussi des actions de préparation préalable aux risques ainsi que des actions de prévention de catastrophes ou circonstances exceptionnelles comparables.

### Article 2

Les actions d'aide humanitaire visées à l'article 1er ont notamment pour objectif:

- a) de sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et de posturgence immédiate et à l'occasion de catastrophes naturelles ayant entraîné des pertes de vies humaines, des souffrances physiques et psychosociales ainsi que des dégâts matériels majeurs;
- b) d'apporter l'assistance et le secours nécessaire aux populations affectées par des crises plus durables découlant particulièrement des conflits ou des guerres, ayant provoqué les mêmes effets que ceux visés au point a), notamment lorsqu'il s'avère que ces populations ne pourraient pas être secourues suffisamment par leurs propres autorités ou en l'absence de toute autorité;
- c) de contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de son accès à ses destinataires par tous les moyens logistiques disponibles et par la protection des biens et du personnel humanitaires, à l'exclusion des actions ayant des implications de défense;
- d) de développer les travaux de réhabilitation et de reconstruction, notamment d'infrastructure et d'équipements, à court terme, en étroite association avec les structures locales, afin de faciliter l'arrivée de secours, de prévenir l'aggravation des effets de la crise et de commencer à aider les populations affectées à retrouver un degré minimal d'autosuffisance prenant en compte, lorsque cela est possible, les objectifs de développement à long terme;

e) de faire face aux conséquences des déplacements de populations (réfugiés, personnes déplacées et rapatriées) consécutifs à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ainsi que mener à bien les

actions de rapatriement et d'aide à la réinstallation dans leur pays d'origine lorsque sont réunies les conditions prévues par les conventions internationales en vigueur;

f) de garantir une préparation préalable aux risques de catastrophes naturelles ou de circonstances exceptionnelles comparables et d'utiliser un système d'alerte rapide et d'intervention approprié;

g) d'appuyer des actions civiles de protection en faveur des victimes de conflits ou circonstances exceptionnelles comparables, conformément aux conventions internationales en vigueur.

#### Article 3

Les aides de la Communauté visées aux articles 1, 2 et 4 peuvent financer l'achat et la fourniture de tout produit ou matériel nécessaires à la mise en oeuvre des actions humanitaires, y compris la construction des logements ou des abris pour les populations concernées, les dépenses liées au personnel externe, expatrié ou local, engagé dans le cadre de ces actions, le stockage, l'acheminement, international ou national, l'appui logistique et la distribution des secours, ainsi que toute autre action visant à faciliter ou permettre le libre accès aux destinataires de l'aide.

Elles peuvent aussi financer toute autre dépense directement liée à l'exécution des actions humanitaires.

#### Article 4

Les aides de la Communauté visées aux articles 1er et 2 peuvent, en outre, financer:

- les études préparatoires de faisabilité des actions humanitaires ainsi que l'évaluation de projets et plans humanitaires,
- les actions de suivi des projets et plans humanitaires,
- à petite échelle et, lorsqu'il s'agit de financement pluriannuel, avec caractère dégressif, les actions de formation et les études concernant l'action humanitaire,
- les dépenses visant à mettre en exergue le caractère communautaire de l'aide,
- les actions de sensibilisation et d'information ayant pour objet d'accroître la connaissance de la problématique humanitaire, notamment de l'opinion publique européenne ainsi que celles des pays tiers où la Communauté finance des actions humanitaires importantes,
- les actions de renforcement de la coordination de la Communauté avec les États membres, d'autres pays tiers donateurs, les organisations et institutions internationales humanitaires, les organisations non gouvernementales ainsi que les organisations représentatives de ces dernières,
- les actions d'assistance technique nécessaires à la mise en oeuvre des projets humanitaires, y compris l'échange de connaissances techniques et d'expériences entre organisations et organismes humanitaires européens ou entre ceux-ci et ceux des pays tiers,
- les actions humanitaires de déminage y compris la sensibilisation des populations locales à l'égard des mines antipersonnel.

#### Article 5

Le financement communautaire au titre du présent règlement prend la forme d'aides non remboursables.

Les opérations visées au présent règlement sont exonérées d'impôts, de taxes, de droits et de droits de douane.

### CHAPITRE II

#### Modalités d'exécution de l'aide humanitaire

#### Article 6

Les actions d'aide humanitaire financées par la Communauté peuvent être mises en oeuvre soit à la demande d'organismes et organisations internationales ou non gouvernementales, d'un État membre ou du pays tiers bénéficiaire, soit à l'initiative de la Commission.

#### Article 7

1. Les organisations non gouvernementales pouvant bénéficier d'un financement communautaire pour la mise en oeuvre des actions prévues par le présent règlement doivent répondre aux critères suivants:

- a) être constituées en organisations autonomes sans but lucratif dans un État membre de la Communauté selon la législation en vigueur dans cet État;
- b) avoir leur siège principal dans un État membre de la Communauté ou dans les pays tiers bénéficiaires de l'aide de la Communauté, ledit siège devant constituer le centre effectif de toutes les décisions relatives aux actions financées au titre de ce règlement. À titre exceptionnel, ce siège peut se situer dans un autre pays tiers donateur.
2. Pour déterminer si une organisation non gouvernementale est susceptible d'avoir accès au financement communautaire, les éléments suivants sont pris en considération:
- a) sa capacité de gestion administrative et financière;
- b) sa capacité technique et logistique par rapport à l'action envisagée;
- c) son expérience dans le domaine de l'aide humanitaire;
- d) les résultats des actions précédentes mises en oeuvre par l'organisation concernée, notamment avec financement communautaire;
- e) sa disposition à participer, en cas de besoin, au système de coordination établi dans le cadre d'une action humanitaire;
- f) sa capacité et sa disponibilité à développer la coopération avec les acteurs humanitaires et les communautés de base dans les pays tiers concernés;
- g) son impartialité dans la mise en oeuvre de l'aide humanitaire;
- h) le cas échéant, son expérience précédente dans le pays tiers concerné par l'action humanitaire en cause.

#### Article 8

La Communauté peut aussi financer les actions humanitaires mises en oeuvre par des organismes et organisations internationales.

#### Article 9

La Communauté peut également, lorsque cela s'avère nécessaire, financer des actions humanitaires mises en oeuvre par la Commission ou par des organismes spécialisés des États membres.

#### Article 10

1. Afin de garantir et de renforcer l'efficacité et la cohérence des dispositifs communautaires et nationaux d'aide humanitaire, la Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir une étroite coordination entre ses activités et celles des États membres, autant au niveau des décisions que sur le terrain. À cette fin, les États membres et la Commission entretiennent un système d'informations réciproques.

2. La Commission veille à ce que les actions humanitaires financées par la Communauté soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et organismes internationaux, en particulier ceux qui font partie du système des Nations unies.

3. La Commission s'efforce de développer la collaboration et la coopération de la Communauté et des pays tiers donateurs dans le domaine de l'aide humanitaire.

#### Article 11

1. La Commission fixe les conditions d'allocation, de mobilisation et de mise en oeuvre des aides visées par le présent règlement.

2. L'aide n'est exécutée que si le bénéficiaire respecte ces conditions.

#### Article 12

Tout contrat de financement conclu au titre du présent règlement prévoit notamment que la Commission et la Cour des comptes peuvent procéder à des contrôles sur place et au siège des partenaires humanitaires selon les modalités habituelles définies par la Commission dans le cadre des dispositions en vigueur, en particulier celles du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

### CHAPITRE III

#### Procédures de mise en oeuvre des actions humanitaires

#### Article 13

La Commission décide des interventions d'urgence pour un montant ne dépassant pas 10 millions d'écus.

Sont considérées comme nécessitant une intervention d'urgence, les actions:

- répondant à un besoin humanitaire immédiat et non prévisible, lié à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme, de caractère soudain, telles que les inondations, les tremblements de terre et les conflits armés, ou les situations comparables,
- limitées, dans le temps, à la réponse à cette situation d'urgence non prévisible; les fonds correspondants couvrent la réponse aux besoins humanitaires visés au premier tiret pour une période ne dépassant pas six mois, prévue par la décision de financement.

Pour les actions répondant à ces conditions et qui dépassent 2 millions d'écus:

- la Commission arrête sa décision,
- elle informe par écrit les États membres dans un délai de quarante-huit heures,
- elle rend compte de sa décision lors de la prochaine séance du comité, en justifiant notamment le recours à la procédure d'urgence.

La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 17 paragraphe 3 et dans les limites de l'article 15 paragraphe 2, deuxième tiret, décide la poursuite des actions prises selon la procédure d'urgence.

#### Article 14

La Commission est chargée de l'instruction, de la décision et de la gestion, du suivi et de l'évaluation des actions visées au présent règlement, selon les procédures budgétaires et autres en vigueur, et notamment celles prévues au règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

#### Article 15

1. La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 17 paragraphe 2:

- décide le financement communautaire des actions de protection visées à l'article 2 point c) dans le cadre de la mise en oeuvre de l'action humanitaire,
- adopte les règlements d'application du présent règlement,
- décide des interventions directes de la Commission ou du financement des interventions des organismes spécialisés des États membres.

2. La Commission, agissant selon la procédure prévue à l'article 17 paragraphe 3:

- approuve des plans globaux, destinés à fournir un cadre cohérent d'action dans un pays ou une région déterminée où la crise humanitaire est, notamment du fait de son ampleur et de sa complexité, de nature à perdurer, ainsi que leurs enveloppes financières. Dans ce contexte, la Commission et les États membres examinent les priorités à accorder dans le cadre de la mise en oeuvre de ces plans globaux,
- décide des projets d'un montant supérieur à 2 millions d'écus sans préjudice de l'article 13.

#### Article 16

1. Il sera procédé une fois par an au sein du comité visé à l'article 17 à un échange de vues, sur la base d'une présentation par le représentant de la Commission, des orientations générales de l'action humanitaire à mener au cours de l'année à venir et à un examen de la problématique générale de la coordination des actions communautaires et nationales d'aide humanitaire, ainsi que de toute question générale ou spécifique relative à l'aide communautaire dans ce domaine.

2. La Commission soumet aussi au comité visé à l'article 17 des informations relatives à l'évolution des instruments de gestion des actions humanitaires, y compris le contrat-cadre de partenariat.

3. Le comité visé à l'article 17 est informé également des intentions de la Commission en ce qui concerne l'évaluation des actions humanitaires et éventuellement de son calendrier de travail.

#### Article 17

1. La Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

2. Lorsqu'il est fait référence à la procédure définie au présent paragraphe, le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission.

3. Lorsqu'il est fait référence à la procédure définie au présent paragraphe, le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil. Dans ce cas, la Commission diffère l'application des mesures décidées par elle d'un délai d'un mois à compter de la date de la communication.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

#### Article 18

1. La Commission procède régulièrement à des évaluations d'actions d'aide humanitaire financées par la Communauté en vue d'établir si les objectifs visés par ces actions ont été atteints et en vue de fournir des lignes directrices pour améliorer l'efficacité des actions futures. La Commission soumet au comité un résumé, comprenant aussi les statuts des experts engagés, des évaluations réalisées qui pourraient, le cas échéant, être examinées par celui-ci. Les rapports d'évaluation sont à la disposition des États membres qui le demandent.

2. À la demande des États membres, la Commission peut, avec la participation de ceux-ci, également procéder à des évaluations portant sur les résultats des actions et plans humanitaires de la Communauté.

#### Article 19

Après chaque exercice budgétaire, la Commission soumet un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil comprenant le résumé des actions financées au cours de l'exercice.

Le résumé contient notamment des informations concernant les acteurs avec lesquels les actions humanitaires ont été mises en oeuvre.

Le rapport inclut également une synthèse des évaluations externes effectuées, le cas échéant, à propos des actions spécifiques.

La Commission informe les États membres, au plus tard dans un délai d'un mois après sa décision et sans préjudice de l'article 13, des actions approuvées avec indication de leurs montants, nature, populations bénéficiaires et partenaires.

#### Article 20

La Commission présentera trois ans après l'entrée en vigueur du présent règlement, au Parlement européen et au Conseil, une évaluation d'ensemble des actions financées par la Communauté dans le cadre du présent règlement, assortie de suggestions concernant l'avenir du présent règlement et, en tant que de besoin, de propositions de modifications à lui apporter.

#### Article 21

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Luxembourg, le 20 juin 1996.

Par le Conseil

Le président

P. BERSANI

(1) JO n° C 180 du 14. 7. 1995, p. 6.

(2) Avis du Parlement européen du 30 novembre 1995 (JO n° C 339 du 18. 12. 1995, p. 60), position commune du Conseil du 29 janvier 1996 (JO n° C 87 du 25. 3. 1996, p. 46) et décision du Parlement européen du 21 mai 1996 (JO n° C 166 du 10. 6. 1996).

## Annexe 2

Résolution du Conseil de sécurité 688 du 5 avril 1991, relative au sauvetage des Kurdes d'Irak réprimés par l'armée de Saddam Hussein et stipulant « l'accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance »

**LETTRE, EN DATE DU 2 AVRIL 1991, ADRESSÉE AU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ PAR LE REPRÉSENTANT PERMANENT DE LA TURQUIE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

**LETTRE, EN DATE DU 4 AVRIL 1991, ADRESSÉE AU PRÉSIDENT DU CONSEIL DE SÉCURITÉ PAR LE CHARGÉ D'AFFAIRES PAR INTÉRIM DE LA MISSION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

### Décision

A sa 2982<sup>e</sup> séance, le 5 avril 1991, le Conseil a décidé d'inviter les représentants de l'Allemagne, du Canada, du Danemark, de l'Espagne, de la Grèce, de la République islamique d'Iran, de l'Iraq, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, de la Norvège, du Pakistan, des Pays-Bas, du Portugal, de la Suède et de la Turquie à participer, sans droit de vote, à la discussion de la question intitulée:

"Lettre, en date du 2 avril 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent de la Turquie auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/22435)";

"Lettre, en date du 4 avril 1991, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/22442)";

### Résolution 688 (1991) du 5 avril 1991

*Le Conseil de sécurité,*

*Conscient* de ses devoirs et de ses responsabilités en vertu de la Charte des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix et la sécurité internationales,

*Rappelant* les dispositions du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte,

*Profondément préoccupé* par la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, laquelle a conduit à un flux massif de réfugiés vers des frontières internationales et à travers celles-ci et à des violations de frontière, qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région,

*Profondément ému* par l'ampleur des souffrances de la population,

*Prenant acte* des lettres, en date respectivement des 2 et 4 avril 1991, adressées au Secrétaire général par les Représentants de la Turquie et de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies<sup>123</sup>,

*Prenant acte également* des lettres, en date respectivement des 3 et 4 avril 1991, adressées au Secrétaire général par le Représentant permanent de la République islamique d'Iran auprès de l'Organisation des Nations Unies<sup>124</sup>,

*Réaffirmant* l'engagement pris par tous les Etats Membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de l'Iraq et de tous les Etats de la région,

*Ayant à l'esprit* le rapport communiqué par le Secrétaire général le 20 mars 1991<sup>125</sup>,

1. *Condamne* la répression des populations civiles iraqiennes dans de nombreuses parties de l'Iraq, y compris très récemment dans les zones de peuplement kurde, qui a pour conséquence de menacer la paix et la sécurité internationales dans la région;

2. *Exige* que l'Iraq, pour contribuer à éliminer la menace à la paix et à la sécurité internationales dans la région, mette fin sans délai à cette répression et, dans ce contexte, exprime l'espoir qu'un large dialogue s'instaurera en vue d'assurer le respect des droits de l'homme et des droits politiques de tous les citoyens iraqiens;

3. *Insiste* pour que l'Iraq permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Iraq et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action;

4. *Prie* le Secrétaire général de poursuivre ses efforts humanitaires en Iraq et de lui faire rapport d'urgence, éventuellement à l'issue d'une nouvelle mission dans la région, sur le sort des populations civiles iraqiennes, et en particulier de la population kurde, affectées par la répression multiforme exercée par les autorités iraqiennes;

5. *Prie également* le Secrétaire général d'utiliser tous les moyens à sa disposition, y compris ceux des institutions spécialisées pertinentes des Nations Unies, pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations iraqiennes déplacées;

6. *Lance un appel* à tous les Etats Membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire;

## Annexe 3

### Résolution 46/182 du Conseil des Nations Unies du 19 décembre 1991, sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies et créant le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (UN OCHA)

52

Assemblée générale — Quarante-sixième session

2. *Déclare* que la Décennie internationale de l'élimination du colonialisme a pour objectif final le libre exercice, par les peuples de tous les territoires encore non autonomes, sans exception, de leur droit à l'autodétermination conformément à la résolution 1514 (XV) et à toutes les autres résolutions et décisions pertinentes adoptées par l'Assemblée générale;

3. *Déclare* que le droit à l'autodétermination doit être exercé librement et sans pression externe, d'une manière qui reflète les intérêts et aspirations authentiques des peuples des territoires non autonomes, l'Organisation des Nations Unies jouant le rôle qui lui revient;

4. *Adopte* les propositions contenues dans l'annexe du rapport du Secrétaire général, en date du 13 décembre 1991, qui constitueront un plan d'action pour la Décennie internationale de l'élimination du colonialisme<sup>136</sup>;

5. *Invite* les Etats Membres, l'ensemble des organismes des Nations Unies et les organisations gouvernementales et non gouvernementales à appuyer résolument le plan d'action et à prendre part à son exécution.

78<sup>e</sup> séance plénière  
19 décembre 1991

46/182. **Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies**

*L'Assemblée générale,*

*Rappelant* sa résolution 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971 et ses résolutions et décisions plus récentes sur l'aide humanitaire, y compris sa résolution 45/100 du 14 décembre 1990,

*Rappelant également* sa résolution 44/236 du 22 décembre 1989, à laquelle est annexé le Cadre international d'action pour la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles,

*Profondément préoccupée* par les souffrances des victimes de catastrophes et de situations d'urgence, les pertes en vies humaines, les flux de réfugiés, les déplacements massifs de populations et les destructions matérielles,

*Consciente* qu'il faut renforcer encore et rendre plus efficaces les efforts collectifs déployés par la communauté internationale, en particulier par le système des Nations Unies, en vue de fournir une aide humanitaire,

*Prenant acte avec satisfaction* du rapport du Secrétaire général sur l'évaluation des capacités et de l'expérience des organismes des Nations Unies, ainsi que des arrangements de coordination en matière d'assistance humanitaire<sup>137</sup>,

1. *Adopte* le texte figurant en annexe à la présente résolution en vue de renforcer la coordination de l'aide humanitaire d'urgence du système des Nations Unies;

2. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte, à sa quarante-septième session, de l'application de la présente résolution.

78<sup>e</sup> séance plénière  
19 décembre 1991

#### ANNEXE

##### I. — PRINCIPES DIRECTEURS

1. L'aide humanitaire est d'une importance capitale pour les victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence.

2. L'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité.

3. La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché.

4. C'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'Etat touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire.

5. L'ampleur et la durée d'un grand nombre de situations d'urgence risquent de dépasser la capacité d'intervention de bien des pays touchés. La coopération internationale en vue de faire face à des situations d'urgence et de renforcer la capacité d'intervention des pays touchés revêt par conséquent une grande importance. Cette coopération devrait être fournie conformément au droit international et à la législation nationale. Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire devraient continuer à apporter une contribution importante en venant s'ajouter aux efforts nationaux.

6. Les Etats dont les populations ont besoin d'une aide humanitaire sont invités à faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'aide humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments, d'abris et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable.

7. Les Etats situés à proximité de zones sinistrées sont instamment priés de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'aide humanitaire.

8. Les gouvernements concernés, ainsi que la communauté internationale, devraient accorder une attention particulière à la prévention des catastrophes et à la planification préalable dans ce domaine.

9. Il existe un lien manifeste entre les situations d'urgence, le relèvement et le développement. Pour que le passage des mesures de secours au relèvement et au développement se fasse sans heurts, l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme. Par conséquent, les mesures d'urgence devraient être considérées comme une étape sur la voie du développement à long terme.

10. En l'absence de croissance économique et de développement durable, un pays est handicapé dans la prévention des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence et la planification préalable dans ce domaine. Nombre de situations de ce genre sont le reflet de la crise latente du développement à laquelle font face les pays en développement. L'aide humanitaire devrait donc s'accompagner d'un engagement renouvelé de contribuer à la croissance économique et au développement durable des pays en développement. Dans ce contexte, des ressources appropriées devraient être assurées pour remédier aux problèmes de développement de ces pays.

11. Les contributions à l'aide humanitaire devraient être fournies d'une manière qui ne porte pas préjudice aux ressources destinées à la coopération internationale pour le développement.

12. L'Organisation des Nations Unies a un rôle central et unique à jouer dans la direction et la coordination des efforts que fait la communauté internationale pour aider les pays touchés. Elle devrait veiller à ce que les secours soient acheminés avec rapidité et sans heurts, dans le plein respect des principes visés plus haut et compte tenu également des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, y compris les résolutions 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971 et 45/100 du 14 décembre 1990. Le système des Nations Unies doit être adapté et renforcé afin de pouvoir faire face de manière efficace et cohérente aux problèmes actuels et à venir. Il devrait être doté des ressources correspondant aux besoins futurs, l'insuffisance de ses moyens ayant été l'un des principaux obstacles à l'intervention efficace de l'Organisation des Nations Unies en cas de situation d'urgence.

##### II. — PREVENTION

13. La communauté internationale doit aider comme il convient les pays en développement à renforcer leurs capacités en ce qui concerne la

## Annexe 4

### Résolution 43/131 du Conseil des Nations Unies adoptée le 8 décembre 1988, sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre

216

Assemblée générale — Quarante-troisième session

2. *Réaffirme* que la coopération internationale dans le domaine humanitaire favorisera une meilleure compréhension, le respect mutuel, la confiance et la tolérance entre les pays et les peuples, contribuant ainsi à l'instauration d'un monde plus juste et non violent;

3. *Invite* les gouvernements à promouvoir, dans le cadre des mécanismes existants, un échange régulier d'informations et de données d'expérience nationales sur le règlement des problèmes d'ordre humanitaire;

4. *Encourage* la communauté internationale à contribuer généreusement et régulièrement aux activités à caractère humanitaire entreprises à l'échelon international;

5. *Invite* toutes les organisations non gouvernementales qui s'intéressent aux questions d'ordre humanitaire examinées par la Commission indépendante pour l'étude des questions humanitaires internationales, et qui ont une vocation strictement humanitaire, à garder à l'esprit, lorsqu'elles mettront au point leurs politiques et entreprendront une action sur le terrain, les recommandations et propositions que celle-ci a formulées dans son rapport;

6. *Invite* les gouvernements et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales à communiquer au Secrétaire général, sur une base volontaire, leurs observations concernant la poursuite du développement de la coopération internationale dans le domaine humanitaire;

7. *Prie* le Secrétaire général de rester en contact avec les gouvernements, les organismes et programmes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales compétentes ainsi qu'avec le Bureau indépendant pour les questions humanitaires et, en tenant compte des éléments d'information qu'il aura reçus, de présenter à l'Assemblée générale, lors de sa quarante-cinquième session, un rapport sur les moyens envisageables de renforcer la coopération internationale dans le domaine humanitaire.

75<sup>e</sup> séance plénière  
8 décembre 1988

#### 43/131. Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre

*L'Assemblée générale,*

*Rappelant* qu'un des buts de l'Organisation des Nations Unies est de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

*Réaffirmant* la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats et reconnaissant que c'est à chaque Etat qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre se produisant sur son territoire,

*Profondément préoccupée* par les souffrances des victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, par les pertes en vies humaines, les destructions de biens et les déplacements massifs de populations qui en résultent,

*Ayant à l'esprit* que les catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ont des conséquences graves sur les plans économique et social pour tous les pays touchés,

*Souhaitant* que la communauté internationale puisse répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assis-

tance humanitaire d'urgence lancés notamment par l'intermédiaire du Secrétaire général,

*Consciente* de l'importance que revêt l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre,

*Constatant* que la communauté internationale apporte une contribution importante au soutien et à la protection de ces victimes, dont la santé et la vie peuvent être gravement menacées,

*Considérant* que le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme,

*Préoccupée* par les difficultés que peuvent rencontrer les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre pour recevoir une assistance humanitaire,

*Convaincue* que, dans la mise en œuvre de l'assistance humanitaire, en particulier dans l'apport de nourriture, de médicaments ou de soins médicaux, pour lesquels l'accès aux victimes est indispensable, la rapidité permet d'éviter que le nombre de ces victimes ne s'accroisse tragiquement,

*Consciente* que, à côté de l'action des gouvernements et des organisations intergouvernementales, la rapidité et l'efficacité de cette assistance reposent souvent sur le concours et l'aide d'organisations locales et d'organisations non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire,

*Rappelant* que, dans le cas de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité devraient faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire,

1. *Réaffirme* l'importance de l'assistance humanitaire pour les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre;

2. *Réaffirme également* la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs;

3. *Souligne* l'importante contribution à l'assistance humanitaire qu'apportent les organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire;

4. *Invite* tous les Etats qui ont besoin d'une telle assistance à faciliter la mise en œuvre par ces organisations de l'assistance humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable;

5. *Lance un appel*, en conséquence, à tous les Etats pour qu'ils apportent leur appui à ces mêmes organisations dans leur action d'assistance humanitaire, là où elle est nécessaire, aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre;

6. *Prie instamment* les Etats situés à proximité de zones victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, particulièrement dans le cas de régions difficiles d'accès, de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération avec les pays touchés, en vue de faciliter, dans la mesure du possible, le transit de l'assistance humanitaire;

7. *Demande* à toutes les organisations intergouvernementales, gouvernementales et non gouvernementales compétentes dans l'assistance humanitaire de coopérer le plus étroitement possible avec le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastro-

## Annexe 5

### Convention de Lomé IV (1990-1995) signée le 15 décembre 1989 entre les États ACP et la CEE

#### *Article 254*

1. Les aides d'urgence sont accordées aux États ACP confrontés à des difficultés économiques et sociales graves, à caractère exceptionnel, résultant de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires ayant des effets comparables. L'aide d'urgence, qui vise à contribuer réellement, par les moyens les plus appropriés, à remédier aux difficultés immédiates:

a) est suffisamment souple pour revêtir n'importe quelle forme suivant les circonstances, y compris la fourniture d'une vaste gamme de biens et services essentiels et/ou des paiements en espèces aux victimes;

b) peut également couvrir le financement de mesures immédiates permettant d'assurer la remise en fonctionnement et la viabilité minimale d'ouvrages ou d'équipements endommagés;

c) est non remboursable et est accordée avec rapidité et souplesse.

2. La Communauté prend les dispositions nécessaires pour faciliter la rapidité des actions requises pour répondre à la situation d'urgence. À cette fin:

a) les crédits d'aide d'urgence doivent être intégralement engagés et dépensés, et l'action achevée dans les 180 jours à compter de la fixation des modalités de mise en oeuvre sauf dispositions contraires prises de commun accord;

b) lorsque la totalité des crédits ouverts n'a pas été dépensée dans les délais fixés ou tout autre délai convenu conformément au point a), le solde est réaffecté à la dotation spéciale visée au protocole financier;

c) les modalités d'attribution et de mise en oeuvre de l'aide d'urgence font l'objet de procédures d'urgence et flexibles;

d) les ressources peuvent être utilisées pour le financement rétroactif des mesures de secours immédiats entreprises par les États ACP eux-mêmes

## Annexe 6

### **PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE**

*Approuvés à Stockholm, le 17 juin 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse*

#### Objectifs et définition de l'action humanitaire

1. Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue
2. L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir : l'*humanité*, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ; l'*impartialité*, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ; la *neutralité*, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et l'*indépendance*, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre.
3. L'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux.

#### Principes généraux

4. Respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des droits de l'homme.
5. Tout en reconnaissant la responsabilité première des Etats à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières, s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires.
6. Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins, et sur la base d'une évaluation de ces besoins.
7. Inviter les organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire à assurer, dans toute la mesure du possible, une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire.
8. Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires oeuvrant dans le domaine humanitaire.

9. Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement.
10. Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

## Bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire

### (a) Financement

11. Veiller à ce que le financement d'une action humanitaire destinée à répondre à une nouvelle crise n'ait pas d'effet néfaste sur la satisfaction des besoins liés à des crises en cours.
12. Reconnaître la nécessité de faire preuve d'inventivité et de souplesse face à l'évolution des besoins induits par les crises humanitaires, et s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations unies et aux autres grandes organisations humanitaires
13. Tout en insistant sur l'importance, pour les organismes exécutants, d'adopter des modes transparents et stratégiques de hiérarchisation des priorités et de planification financière, étudier la possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds, ou à tout le moins d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers.
14. Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et soutenir activement la formulation de Plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes.

### (b) Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes

15. Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacé dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.
16. Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et des Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe parus en 1994.

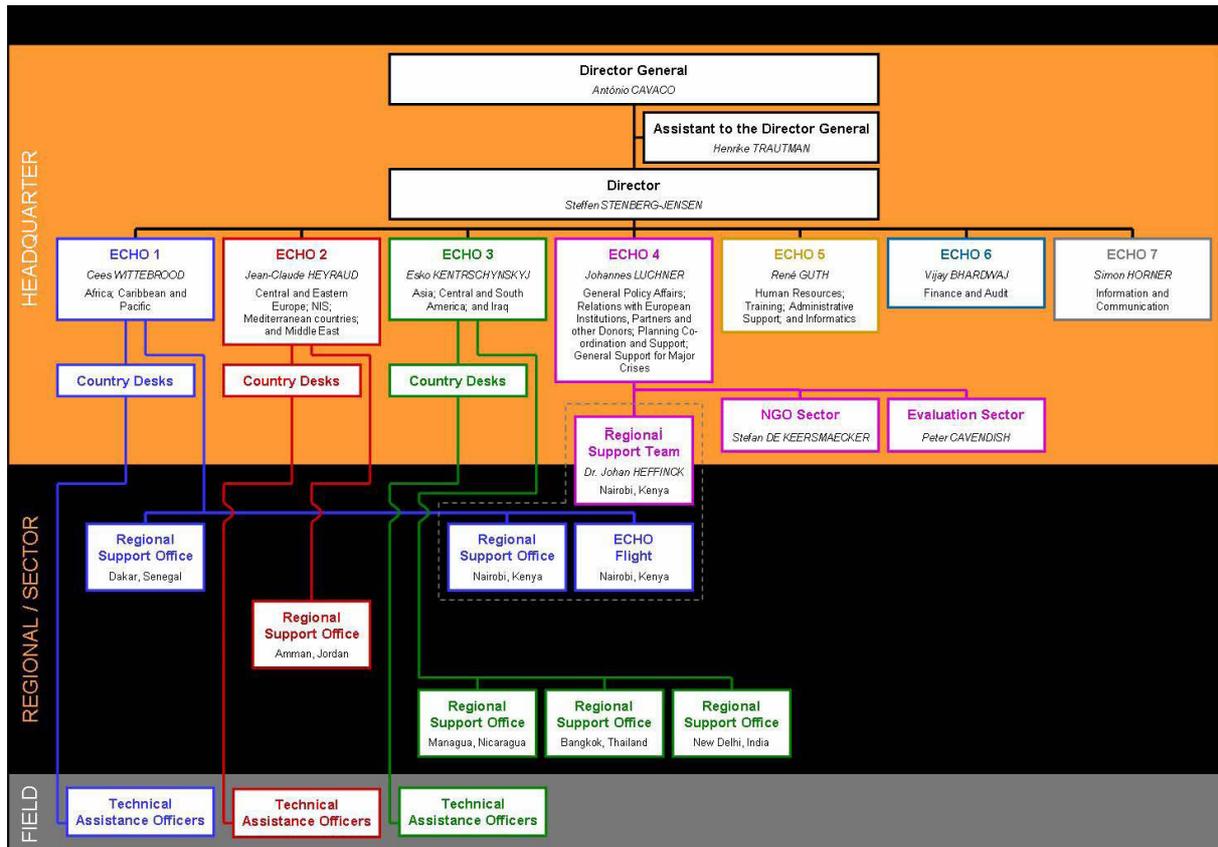
17. Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires.
18. Appuyer les mécanismes d'intervention d'urgence mis en place par les organisations humanitaires, y compris, le cas échéant, en leur allouant des fonds afin de renforcer leur capacité de réaction.
19. Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les zones affectées par des conflits armés. Lorsqu'il est fait appel à la puissance et à des moyens militaires pour soutenir la mise en œuvre d'une action humanitaire, veiller à ce que ce soit selon des modalités conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et à ce que les organisations humanitaires conservent le contrôle des opérations.
20. Encourager l'application des Directives de 1994 et de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

(c) Apprentissage et reddition de comptes

21. Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficacité et à l'efficacé de la mise en œuvre des actions humanitaires.
22. Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs.
23. Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification.

## Annexe 7

L'organisation structurelle de la DG ECHO à la fin 2005, in Evaluation of the european Commission's Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO) 2000 - 2005



## Annexe 8

### Prototype de Contrat-cadre

#### FORMULAIRE UNIQUE POUR LES OPERATIONS D'AIDE HUMANITAIRE

##### 1. Information générale

###### 1.1 Nom de l'Organisation humanitaire

1.2. Numéro du CCP (si applicable)

1.3. Objet de la soumission

1.3.1 Proposition

Nouvelle proposition

date: jj-mm-aa

Proposition révisée

date: jj-mm-aa

Référence ECHO A/...

date: jj-mm-aa

1.3.2 Rapport narratif intermédiaire

date: jj-mm-aa

1.3.3 Rapport final préliminaire

date: jj-mm-aa

1.3.4 Rapport final

date: jj-mm-aa

1.4 Numéro de la Convention de subvention

ECHO/...

1.5. Règles de mise en œuvre applicables à cette convention

Subvention, financement à 100%

Subvention, cofinancement

1.6. Cadre de cette soumission

Décision de première urgence

Décision d'urgence

Décision Ad hoc

Plan global

DIPECHO

Autre, à spécifier

1.7. Résumé général de l'Opération

(4.1.) Titre de l'Opération

(4.2.) Localisation exacte de l'Opération

(4.3.) Date de démarrage des activités sur le terrain (date de démarrage de l'Opération)

(4.4.) Durée en mois

(4.5.1.) Nombre total de bénéficiaires directs

(4.5.2.) Identifier le statut et donner des précisions sur les bénéficiaires

- (4.7.1.) Objectif spécifique de l'Opération
- (4.7.2.) Indicateur(s) et source(s) de vérification
- (4.8.1.) Résultat 1, indicateur(s) approprié(s) et source(s) de vérification
- (4.8.n.) Résultat n, indicateur(s) approprié(s) et source(s) de vérification
- (11.1.) Budget total de l'Opération : [...] EUR
- (11.2.) Contribution demandée à la Communauté européenne: [...] EUR
- (11.5.) Eligibilité des dépenses, Date

## 2. EVALUATION DES BESOINS

- 2.1. Date(s) de l'évaluation
- 2.2. Méthodologie et sources d'information utilisées
- 2.3. Organisation/personne(s) responsables pour l'évaluation
- 2.4. Analyse du problème et analyse des parties prenantes
- 2.5. Résultats de l'évaluation

## 3. STRATEGIE DE L'ORGANISATION HUMANITAIRE

- 3.1. Stratégie du partenaire dans le pays et/ou la région de l'Opération
- 3.2. Lien entre l'Opération, les résultats de l'évaluation et l'analyse du problème.
- 3.3. Une/des Opération(s) similaire(s) est/sont-elle(s) en cours dans le pays/la région?

Si oui, expliquer les mesures envisagées pour éviter le chevauchement / la duplication / le double financement.

- 3.4. Précédentes Opérations humanitaires avec des subventions CE dans le pays/la région.
- 3.5. Avez-vous discuté de la proposition avec le bureau d'assistance technique de ECHO dans le pays/la région d'Opération?

Oui  Non

Commentaires :

## 4. CADRE OPERATIONNEL

- 4.1. Titre de l'Opération
- 4.2. Localisation exacte de l'Opération - Carte
- 4.3. Date de démarrage des activités sur le terrain (date de démarrage de l'Opération)
- 4.4. Durée en mois
- 4.5. Bénéficiaires
  - 4.5.1. Nombre total de bénéficiaires directs
  - 4.5.2. Identifier le statut et donner des précisions sur les bénéficiaires

- 4.5.3. Population potentiellement couverte ("*Catchment*" population)
- 4.5.4. Quels sont les critères et mécanismes d'identification?
- 4.5.5. Dans quelle mesure et comment les bénéficiaires ont-ils été impliqués dans la conception de l'Opération?
- 4.5.6. Secteurs d'activité
  - Secteur 1:
  - Secteur 2:
  - Secteur n:
- 4.5.7. Donner l'information suivante pour chaque secteur
  - Nombre total de bénéficiaires directs
  - Types de bénéficiaires et nombre de bénéficiaires pour chaque type
  - Localisation
- 4.6. Objectif principal
- 4.7. Objectif spécifique de l'Opération
  - 4.7.1. Objectif spécifique
  - 4.7.2. Indicateur(s) et source(s) de vérification
- 4.8. Résultats et indicateurs
  - 4.8.1. Résultat 1, indicateur(s) approprié(s) et source(s) de vérification
  - 4.8.2. Résultat 2, indicateur(s) approprié(s) et source(s) de vérification
  - 4.8.n. Résultat n, indicateur(s) approprié(s) et source(s) de vérification
- 4.9. Activités
- 4.10. Plan de travail
- 4.11. Monitoring, évaluation et audit externe
  - 4.11.1. Monitoring
  - 4.11.2. Evaluation
    - Une évaluation est-elle prévue pendant l'Opération?  
Oui  Non
    - Une évaluation est-elle prévue après l'Opération?  
Oui  Non
  - 4.11.3. Audit externe
    - Un audit est-il prévu pendant l'Opération?  
Oui  Non
    - Un audit est-il prévu après l'Opération?  
Oui  Non
- 5. RISQUES ET HYPOTHESES
  - 5.1. Conditions préalables
  - 5.2. Hypothèses et analyse des risques

### 5.3. Sécurité

#### 5.3.1. Situation sur le terrain

#### 5.3.2. Avez-vous établi un protocole de sécurité pour cette Opération?

Oui  Non  Procédures standard

Si oui développer s.v.p.:

#### 5.3.3. Avez-vous un plan spécifique pour une évacuation pour raisons médicales ou de sécurité dans le cadre de cette Opération?

Oui  Non  Procédures standard

Si oui développer s.v.p. :

#### 5.3.4. Votre personnel de terrain et expatrié est-il informé et entraîné sur ces procédures?

Oui  Non

## 6. RESSOURCES NECESSAIRES

### 6.1. Budget total (point 11.1.)

### 6.2. Ressources humaines

#### 6.2.1. Personnel inclus sous le titre 1: « Biens et services délivrés aux bénéficiaires »

- Nombre de personnes
- Statut
- Fonction

#### 6.2.2. Personnel inclus sous le titre 2: « Coûts de soutien »

- Nombre de personnes
- Statut
- Fonction

### 6.3. Ressources en matériel

#### 6.3.1. Equipement nécessaire. Décrire la procédure qui sera suivie pour l'acquisition d'équipement.

#### 6.3.2. Biens. Décrire la procédure qui sera suivie pour l'attribution de marchés.

#### 6.3.3. Si l'Opération nécessite l'achat de médicaments et/ou d'équipements médicaux : avez-vous des procédures standard pour l'achat, le transport et l'entreposage de ces médicaments/équipements?

Oui  Non

Spécifier :

Qui certifie et valide le fournisseur et comment cela est-il fait?

## 7. PERSPECTIVES DE L'ORGANISATION HUMANITAIRE EN TERMES DE LIEN ENTRE L'URGENCE, LA REHABILITATION ET LE DEVELOPPEMENT

- 7.1. Cette Opération (ou une Opération similaire) est en cours depuis :
- 7.2. Décrire le niveau attendu de viabilité
- 7.3. Stratégie de continuité ("*Continuum*" strategy)

## 8. QUESTIONS TRANSVERSALES

## 9. PLAN DE VISIBILITE ET STRATEGIE DE COMMUNICATION

## 10. COORDINATION SUR LE TERRAIN ET PARTENAIRES LOCAUX CHARGES DE LA MISE EN OEUVRE

- 10.1. Autorités nationales et locales
- 10.2. Fora de coordination sur le terrain
- 10.3. Partenaires chargés de la mise en œuvre
  - 10.3.1. Nom et adresse du/des partenaire(s) chargé(s) de la mise en œuvre
  - 10.3.2. Rôle du/des partenaire(s) chargé(s) de la mise en œuvre
  - 10.3.3. Type de relation avec le(s) partenaire(s) chargé(s) de la mise en œuvre
  - 10.3.4. Collaboration(s) précédente(s) avec le(s) partenaire(s) chargé(s) de la mise en œuvre
  - 10.3.5. Nom et titre de la/les personne(s) autorisée(s) à représenter le(s) partenaire(s) chargé(s) de la mise en œuvre.
- 10.4. Contractant(s) et procédures envisagées pour l'attribution des marchés
  - 10.4.1. Nom et adresse du/des contractant(s)
  - 10.4.2. Rôle du/des contractant(s) dans la mise en œuvre de l'Opération
  - 10.4.3. Décrire la procédure de sélection du/des contractant(s).

## 11. **INFORMATION FINANCIERE**

- 11.1. Budget total de l'Opération: : [...] EUR
- 11.2. Contribution demandée à la Communauté européenne: : [...] EUR  
Pourcentage du montant total: ... %
- 11.3. Cofinancement: : [...] EUR
  - 11.3.1. Indiquez votre propre contribution: : [...] EUR
  - 11.3.2. Contributions d'autres donateurs:  
Nom(s): : [...] EUR
- 11.4. Préfinancement demandé à la Communauté européenne: : [...] EUR  
Pourcentage de la contribution totale de la CE: ... %
- 11.5. Eligibilité des dépenses, date :

(4.3.) Date de démarrage de l'Opération

11.5.1. Si l'Opération a déjà commencé, expliquer la raison qui justifie cette situation:

- Opération de première urgence
- Opération d'urgence
- Autre

Développer :

11.5.2. Si la date d'éligibilité des dépenses précède la date de démarrage de l'Opération, justifier cette requête.

## 12. INFORMATION ADMINISTRATIVE

12.1. Nom officiel de l'Organisation humanitaire, adresse, téléphone, fax, e-mail

12.2. Numéro du CCP (si d'application)

12.3. Nom et titre du représentant légal

12.4. Nom, téléphone, fax et e-mail du responsable géographique au siège

12.5. Nom, téléphone, fax et e-mail du représentant de l'Organisation humanitaire sur le terrain de l'Opération

12.6. Compte bancaire

- Nom de la banque: [...]
- Adresse de l'agence: [...]
- Dénomination précise du titulaire du compte: [...]
- Numéro de compte complet (y compris code(s) bancaire(s)): [...]
- Code du compte IBAN, (ou code du pays BIC si le code IBAN n'est pas d'application): [...]

## 13. CONCLUSIONS ET COMMENTAIRES DU PARTENAIRE

### Annexe 9

## Traité sur l'Union européenne

### **Titre V : Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune**

#### *Article 13*

1. Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense.

2. Le Conseil européen décide des stratégies communes qui seront mises en oeuvre par l'Union dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Les stratégies communes précisent leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres.

3. Le Conseil prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen. Le Conseil recommande des stratégies communes au Conseil européen et les met en oeuvre, notamment en arrêtant des actions communes et des positions communes. Le Conseil veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

#### *Article 14*

1. Le Conseil arrête des actions communes. Celles-ci concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en oeuvre et, si nécessaire, leur durée.

2. S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet d'une action commune, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette action et adopte les décisions nécessaires. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas statué, l'action commune est maintenue.

3. Les actions communes engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

4. Le Conseil peut demander à la Commission de lui présenter toute proposition appropriée relative à la politique étrangère et de sécurité commune pour assurer la mise en oeuvre d'une action commune.

5. Toute prise de position ou toute action nationale envisagée en application d'une action commune fait l'objet d'une information dans des délais permettant, en cas de nécessité, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil.

6. En cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune. L'État membre qui prend de telles mesures en informe immédiatement le Conseil.

7. En cas de difficultés majeures pour appliquer une action commune, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et recherche les solutions appropriées. Celles-ci ne peuvent aller à l'encontre des objectifs de l'action ni nuire à son efficacité.

#### *Article 15*

Le Conseil arrête des positions communes. Celles-ci définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes.

## Traité instituant la Communauté européenne

### **Deuxième Partie : La citoyenneté de l'Union (art. 17 à 22)**

#### *Article 17*

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.
2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent Traité.

### **Troisième Partie : Les politiques de la Communauté (art. 23 à 181)**

#### **Titre XX : Coopération au développement**

#### *Article 177*

1. La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, favorise :
  - le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
  - l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
  - la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.
2. La politique de la Communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
3. La Communauté et les Etats membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes.

### *Article 181*

Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclu conformément à l'article 300.

Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

## **Sixième partie : Dispositions générales et finales (art. 281 à 314)**

### *Article 300*

1. Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou organisations internationales, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission, en consultation avec des comités spéciaux désignés par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser.

Dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par le présent paragraphe, le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où le paragraphe 2, premier alinéa, prévoit que le Conseil statue à l'unanimité.

2. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, la signature, qui peut être accompagnée d'une décision d'application provisoire avant l'entrée en vigueur, ainsi que la conclusion des accords sont décidées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes, ainsi que pour les accords visés à l'article 310.

Les mêmes procédures sont applicables, par dérogation aux règles du paragraphe 3, pour décider de la suspension de l'application d'un accord, ainsi que pour établir les positions à prendre au nom de la Communauté dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des décisions ayant des effets juridiques, à l'exception des décisions complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé de toute décision prise au titre du présent paragraphe et concernant l'application provisoire ou la suspension d'accords, ou l'établissement de la position communautaire dans une instance créée par un accord.

3. Le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement européen, sauf pour les accords visés à l'article 133, paragraphe 3, y compris lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel la procédure visée à l'article 251 ou celle visée à l'article 252 est requise pour l'adoption de règles internes. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, sont conclus après avis conforme du Parlement européen les accords visés à l'article 310, ainsi que les autres accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté et les accords impliquant une modification d'un acte adopté selon la procédure visée à l'article 251.

Le Conseil et le Parlement européen peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'avis conforme.

4. Lors de la conclusion d'un accord, le Conseil peut, par dérogation aux dispositions du paragraphe 2, habiliter la Commission à approuver les modifications au nom de la Communauté lorsque l'accord prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord; le Conseil peut assortir cette habilitation de certaines conditions spécifiques.

5. Lorsque le Conseil envisage de conclure un accord modifiant le présent traité, les modifications doivent d'abord être adoptées selon la procédure prévue à l'article 48 du traité sur l'Union européenne.

5. Le Parlement européen, le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les dispositions du présent traité. L'accord qui a fait l'objet d'un avis négatif de la Cour de justice ne peut entrer en vigueur que dans les conditions fixées à l'article 48 du traité sur l'Union européenne.

7. Les accords conclus selon les conditions fixées au présent article lient les institutions de la Communauté et les États membres.

## Traité établissant une constitution pour l'Europe

### **Titre V : L'action extérieure de l'Union**

#### **Chapitre IV : La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire**

##### **Section III : L'aide humanitaire**

###### *Article III-321*

1. Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement.

2. Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination.

3. La loi ou loi-cadre européenne établit les mesures définissant le cadre dans lequel sont mises en oeuvre les actions d'aide humanitaire de l'Union.
4. L'Union peut conclure avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes tout accord utile à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 et à l'article III-292. Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords.
5. Afin d'établir un cadre pour des contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union, un Corps volontaire européen d'aide humanitaire est créé. La loi européenne fixe son statut et les modalités de son fonctionnement.
6. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination entre les actions de l'Union et celles des États membres, afin de renforcer l'efficacité et la complémentarité des dispositifs de l'Union et des dispositifs nationaux d'aide humanitaire.
7. L'Union veille à ce que ses actions d'aide humanitaire soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et organismes internationaux, en particulier ceux qui font partie du système des Nations unies.

## Annexe 10

### Evolution des ressources financières

Voici l'évolution des ressources financières dont a disposé ECHO au cours des cinq dernières années :

en millions d'euros	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>1. Budget de la Communauté</b>	<b>489</b>	<b>523</b>	<b>522</b>	<b>587</b>	<b>518</b>	<b>631</b>
Budget Initial	471	473	442	442	490	496
Renforcements (principalement mobilisation de la réserve)	18	50	80	145	28	135
<b>2. Convention de Lomé - FED</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>52</b>	<b>23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>492</b>	<b>544</b>	<b>539</b>	<b>601</b>	<b>570</b>	<b>654</b>

---

### Budget pour 2006

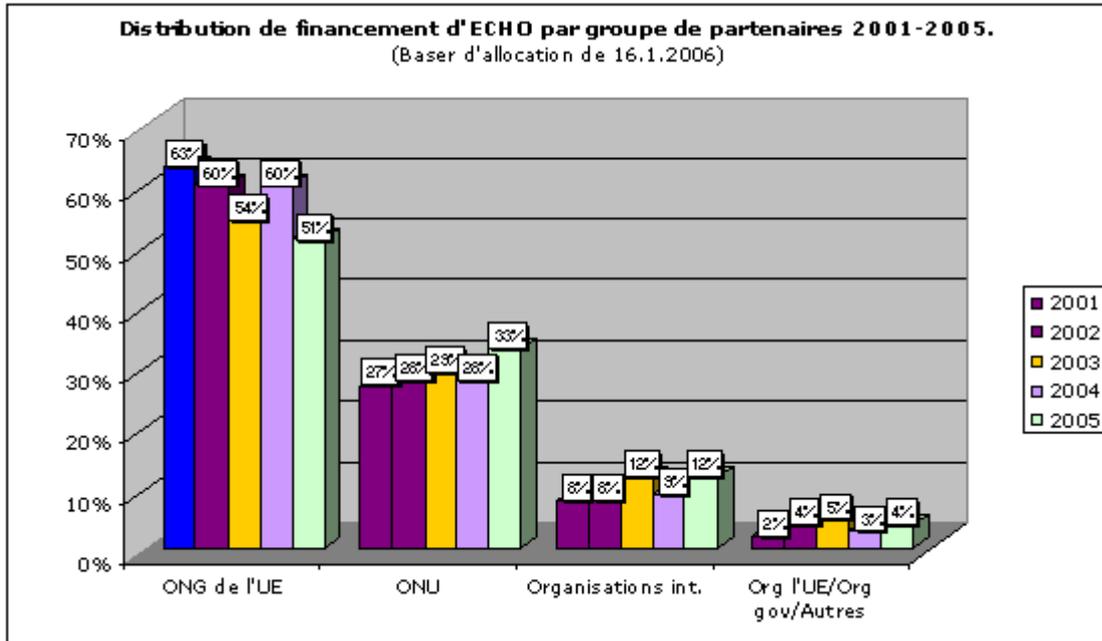
Les ressources financières réservées à l'aide humanitaire pour l'année 2006 sont les suivantes (en millions EUR)

<b>1. Budget de la Communauté pour l'aide humanitaire</b>	<b>495,7</b>
Aide à des populations et aide alimentaire d'urgence aux pays en développement et aux autres pays tiers victimes de catastrophes ou de crises graves - dépenses d'appui	6,3
Aide à des populations et aide alimentaire d'urgence aux pays en développement et aux autres pays tiers victimes de catastrophes ou de crises graves	470,4
Soutien opérationnel et prévention des catastrophes	19,0
<b>2. Réserve pour l'aide d'urgence</b>	<b>P.M.</b>
Le cas échéant et en fonction de besoins ponctuels, ECHO peut faire appel à la réserve d'aide d'urgence. Le montant prévu pour cette réserve dans le budget 2005 est de 229 Millions EUR.	
<b>3. Fonds européen de Développement</b>	<b>P.M.</b>
L'aide humanitaire et l'aide d'urgence dans les pays ACP peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, bénéficier des fonds rendus disponibles par le Contrat-Cadre ACP-EU de Cotonou (9ème FED).	

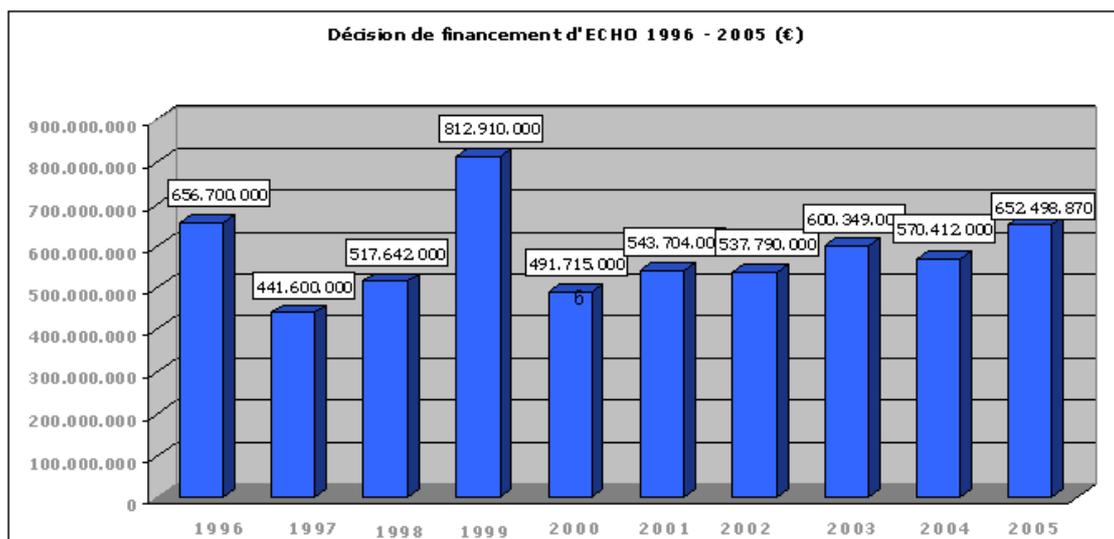
## Annexe 10 bis

### Distribution du financement d'ECHO par groupes de partenaires 2001 – 2005

Ce tableau indique les financements par groupe de partenaires sur base des contrats finalisés. Les organisations internationales sont le CICR, la FICR, l'OIM.

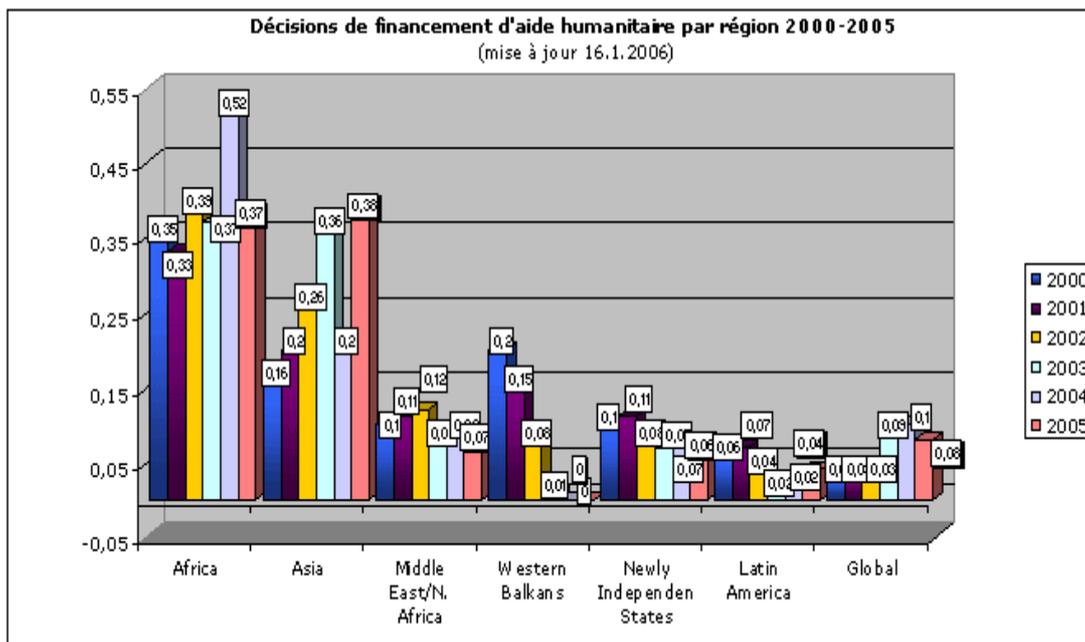


### Décision de financement d'ECHO 1996-2005

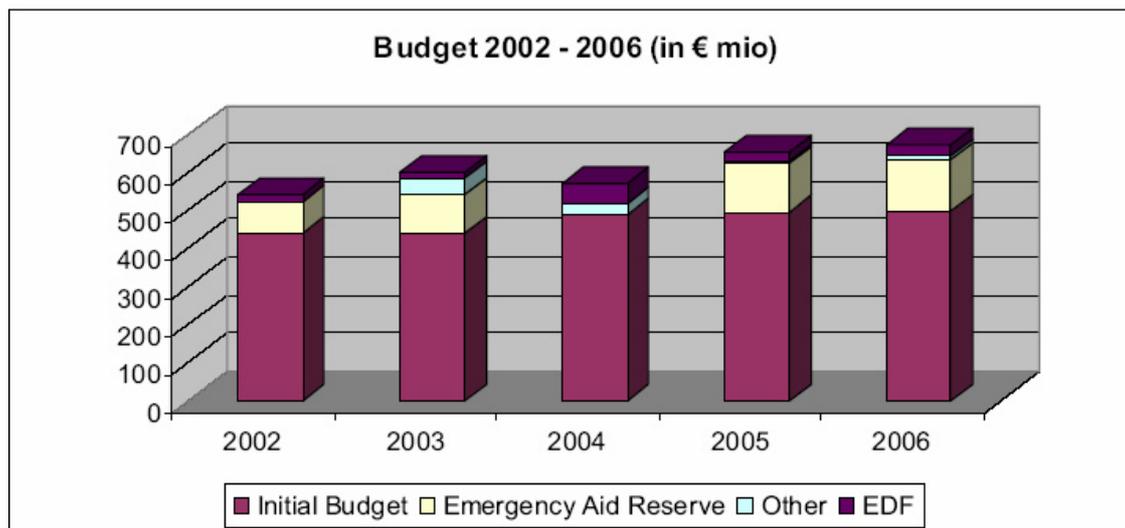


### Décision de financement d'aide humanitaire par région 2000 - 2005

Les tableaux suivants indiquent les décisions de financement par région. L'augmentation sous "Global" s'explique par une nouvelle stratégie de financements thématiques introduits en 2003.



### Budget 2002-2006



Source : Site de la Commission européenne – ECHO – Statistiques,  
[http://ec.europa.eu/echo/statistics/echo\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/statistics/echo_fr.htm)

# Annexe 11

## ECHO NEWS n° 31 – Mars 2002



### Dans ce numéro

- 1 Stratégie d'ECHO 2002
- 1 L'éruption du volcan Nyiragongo à Goma
- 1 Entretien - Aldo Bissoli
- 1 Afghanistan - vers une sortie de crise humanitaire
- 4 Gujarat - un an plus tard

### Aide d'urgence pour les victimes de l'éruption du volcan Nyiragongo à Goma



La population de l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) a été touchée par une nouvelle crise humanitaire le 17 janvier 2002, lors de l'éruption du volcan Nyiragongo. Les coulées de lave ont dévasté une partie de la ville de Goma, obligeant des milliers de personnes à fuir. La Commission européenne a rapidement réagi, via ECHO, en octroyant une aide financière de 5 millions € en faveur des victimes.

Le réveil du volcan Nyiragongo (Nord de Goma) a provoqué des coulées de laves qui ont d'abord été le feu sur leur passage aux habitations d'un quartier périphérique au nord, avant de couper la ville en deux. La centre ville et les infrastructures principales ont été en grande partie détruits et, bien que par chance il y ait eu peu de victimes, la majorité des



Entassement de ruines de laves.

suite page 2

### Stratégie d'ECHO 2002: les priorités pour l'aide humanitaire

En raison de l'accroissement du nombre de conflits provoqués par l'homme et des catastrophes naturelles dans le monde, les besoins en matière d'aide humanitaire sont considérables. ECHO fait face à cette situation en allouant 440 millions € au titre du budget annuel 2002. Tandis que le mandat de l'Office Humanitaire reste inchangé, sa stratégie évolue.

La fin de la guerre froide a entraîné un développement sans précédent d'une nouvelle période de paix que beaucoup espèrent. Au contraire, les guerres et la violence se sont multipliées. Le nombre de victimes depuis 1991 est estimé à 2,2 millions<sup>(1)</sup>. Au cours de la dernière décennie, près de 2 millions de personnes ont été victimes de catastrophes naturelles<sup>(2)</sup> et à l'heure actuelle, 22 millions de personnes sont soit réfugiées soit déplacées. Face à cette situation, le mandat d'ECHO qui consiste à financer la distribution coordonnée de l'aide communautaire aux victimes des crises humanitaires est plus pertinent que jamais. Cette année, l'Office finance des opérations humanitaires dans plus de 60 pays/victimes pour un montant global d'environ 440 millions € avec la possibilité de recourir aux fonds de la réserve d'urgence de la Commission.

#### Principes d'orientation pour l'intervention humanitaire

ECHO intervient dans les zones où les besoins humanitaires sont les plus importants. Une attention particulière sera accordée aux « crises oubliées » et l'aide offerte sera répartie de façon équitable entre les bénéficiaires. Bien que la Serbie et l'AFDM continuent à recevoir une aide financière conséquente (42 millions €), ECHO réduira ses opérations en Europe de l'Est au profit de l'Afrique (82 millions € pour la région des Grands Lacs, 34 millions € pour la Corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Ouest) et

(1) Centre Nordberg pour l'Étude et sur les Conflits Internationaux suite page 2  
(2) Centre pour le Développement et la Coopération Économiques (CDE)

ECHO News est publiée par ECHO Information quatre fois par an en français et en anglais. Pour toute information, veuillez contacter: ECHO Information - Commission européenne - D-1049 Bruxelles. Tél.: +32 2 285 44 00 / Fax: +32 2 285 45 72 / E-mail: echo-info@ec.eu.int Site web: [http://ec.europa.eu/comhd/echo/it/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/comhd/echo/it/index_fr.html)



ECHO - Office d'Aide Humanitaire

de l'Asie (25 millions € pour l'Afghanistan, l'Irak et le Pakistan), où les besoins humanitaires les plus urgents ont été identifiés. C'est en Afrique que les besoins humanitaires et les crises oubliées sont particulièrement ressentis. Ce continent ne cesse d'être affecté par des crises majeures qui ne font pas seulement la une des journaux. Une vaste zone qui s'étend du Soudan à l'Angola en passant par le RDC et la région des Grands Lacs est le théâtre de crises permanentes depuis quelques années. Pratiquement tous les pays de cette zone ont été touchés par la guerre ou ont servi de terre d'asile aux réfugiés. A cela s'ajoutent, dans certaines régions, des catastrophes naturelles, notamment la sécheresse dont les effets finissent par amoindrir la capacité de réaction des populations.

**Faire preuve de solidarité vis-à-vis des plus vulnérables.**

ECHO a alloué 17 millions € dans le cadre du Plan global d'intervention en faveur des pays côtiers de l'Afrique de l'ouest (Sierra Leone, Guinée, Libéria). Principalement destinés à satisfaire les besoins urgents des réfugiés et des personnes déplacées, les fonds octroyés serviront à promouvoir l'aide acheminée sous forme de matériel pour abris, d'articles non-alimentaires de base ainsi qu'à assurer la fourniture de soins médicaux et l'adoption de mesures destinées à enrayer la malnutrition.

17 millions € également prévus pour le Soudan, visent à empêcher une détérioration des conditions de vie des couches les plus vulnérables de la population. Une attention particulière sera accordée au 13 % de déplacés qui composent la population. Les secteurs prioritaires d'intervention concernent la santé/nutrition (plus de 600 000 bénéficiaires), l'eau et l'assainissement, la sécurité alimentaire et la prévention des catastrophes.

Cependant, la République démocratique du Congo est aujourd'hui le pays d'Afrique le plus atteint par des crises de toutes sortes. Deux guerres civiles successives ont provoqué de grandes souffrances faisant plus de 3 millions de déplacés et un tiers de la population souffrant de malnutrition. Depuis longtemps ECHO fait preuve de solidarité envers le RDC. Le montant financier alloué par ECHO à la RDC a régulièrement augmenté au cours de ces cinq dernières années, en fonction de l'évolution de la situation. En 2002, une enveloppe de 32 millions € sera destinée au renforcement des soins de santé, à l'aide et à la sécurité alimentaire. ECHO poursuivra ses interventions parfois difficiles, jusque dans les zones les plus reculées du pays. A la suite de l'éruption du volcan Nyiragongo - au Nord de Goma - le 17 janvier dernier, ECHO a débloqué une aide d'urgence supplémentaire de 5 millions € destinés aux sans-abri et aux personnes contraintes de fuir la zone de crise.

Malgré les nombreuses crises humanitaires qui frappent l'Afrique, une lueur d'espoir apparaît pour la première fois depuis des années. Le processus de paix avancé en RDC et certaines régions du Congo et de la Sierra Leone semblent désormais suffisamment stables pour qu'ECHO puisse envisager d'être relayé par d'autres services de la Commission assurant la gestion de programmes à plus long terme. Là où cela s'avère possible, ECHO s'efforce de mettre en œuvre une nouvelle stratégie basée sur le lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement (LRD) afin d'aider les populations à redresser leurs vies. La stratégie d'ECHO 2002 renforce l'engagement pris par la Commission en matière de LRD visant à assurer un maximum d'efficacité à l'aide communautaire internationale.

L'engagement de la Commission européenne à porter secours et assistance aux victimes des crises reste plus fort que jamais. Cette année, ECHO consolide son approche sur les questions soulevées en 2001, particulièrement dans le cadre du dialogue avec ses partenaires et les autres acteurs de l'aide humanitaire. De plus, des réformes spécifiques, introduites suite à l'évaluation globale de l'action menée par ECHO, auront une influence directe sur les futures opérations humanitaires. En particulier, l'adoption de nouvelles décisions de permettre l'urgence permettra à ECHO d'atteindre des résultats encore meilleurs en 2002.

350 000 habitants à dû fuir la zone dangereuse : nombre d'entrés sur ont traversé la frontière de Rwanda.

En raison du nombre considérable de personnes déplacées, la priorité fut d'apporter une aide rapide et flexible. ECHO a réagi immédiatement : en 24 heures une équipe de quatre experts était déjà sur place pour évaluer la situation avec les agences d'aide humanitaire et le groupe de l'Agence d'évaluation des Catastrophes des Nations unies, transportés par ECHO Flight, le service aérien humanitaire de la Commission basé à Nairobi.

ECHO a alloué un montant de 5 millions € pour couvrir les besoins immédiats de 100 000 personnes dans les secteurs d'intervention suivants : eau et assainissement - le système de canalisation de Goma a, notamment, été remis en état - abris et articles de première nécessité, soins médicaux et débarrassement des routes. Cette assistance a été mise en œuvre par les Nations unies, la Croix Rouge Internationale et les ONG, partenaires d'ECHO.

La population a pu réintégrer la ville mais près de 15 000 familles sont privées de foyer. ECHO contribue aux efforts de réinstallation et participe avec d'autres services de la Commission à la réhabilitation à moyen terme des infrastructures.

Les 5 millions € pour les victimes de l'éruption s'ajoutent à une importante aide humanitaire de 32 millions € déjà prévue pour le RDC dans le cadre du Plan Global 2002. En 2001, ECHO avait financé des programmes humanitaires en RDC à hauteur de 35 millions €.



Unicef/UNA

©photobro de la semaine internationale ECHO/11/02/02/01

## Interview

Depuis mars 2000, Aldo Biondi est responsable du bureau d'ECHO de Skopje, Agronome. Il a consacré plus de 16 années de sa vie à l'aide humanitaire internationale.



# Aider ceux qui souffrent sur le terrain

**D**epuis le cessez-le-feu d'août 2001, subsiste-t-il d'importants besoins humanitaires dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ?

La situation humanitaire du pays a continué à s'améliorer lentement après la signature du cessez-le-feu (accord cadre) mais d'importants besoins subsistent en raison du grand nombre de personnes déplacées (près de 20 000) qui ont encore besoin d'assistance.

Cela prend plus de temps que prévu de mettre en place une situation humanitaire stable car cela dépend principalement de l'application de l'accord cadre. En ARYM, la signature de l'accord a été retardée à cause de l'instabilité politique. Aujourd'hui, les principaux besoins humanitaires comprennent :

- l'assistance aux 20 000 personnes déplacées dont 3 800 sont encore hébergées dans des centres collectifs ;
- la réhabilitation des écoles, des infrastructures médicales et des services endommagés par le conflit ;
- la reprise des services publics (santé, éducation, transport) ;
- le soutien aux populations résidant dans les zones de conflit, l'aide au processus de retour et la relance de l'économie.

En ARYM, depuis la mi-2000, ECHO a mis en place une stratégie de retrait progressif. Quelles sont les mesures adoptées pour faciliter la prise en charge de certains programmes par des agences spécialisées en développement ?

Depuis juin 2000, ECHO développe une stratégie de retrait progressif afin de réduire la dépendance en matière d'aide humanitaire, à encourager les actions visant à renforcer les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRD) et à coordonner les efforts avec les autres donateurs et les autres services de la Commission. Au cours de cette étape, ECHO est passé de la phase de l'aide d'urgence proprement dite à une phase d'assistance continue en faveur des réfugiés et de leurs familles d'accueil. Cela consiste à favoriser le développement de projets autonomes et à préparer le terrain en vue de solutions durables. Lorsque ECHO a défini ses objectifs pour l'ARYM, il a fallu tenir compte de l'absence d'instruments d'aide humanitaire susceptibles de s'attaquer aux problèmes sociaux à court terme. ECHO a donc continué son action en définissant clairement des secteurs

d'intervention prioritaires et en se concentrant davantage sur ceux où la mise en place du LRD a le plus de chance de fonctionner.

Des travaux ultérieurs destinés à améliorer l'accès aux réseaux de distribution d'eau sont en cours dans l'ensemble du pays. Une banque de données sur ces réseaux sera bientôt créée pour faciliter le transfert de ce projet aux contreparties locales et aux agences de développement internationales. Il y a également lieu de noter l'importance de la participation d'ECHO à la mise en place des actions de prévention contre la tuberculose dans le cadre du programme national TB.

Selon vous, quels ont été les résultats les plus significatifs d'ECHO dans l'ARYM depuis les douze derniers mois ?

Depuis le début de la crise, au printemps 2001, ECHO a toujours su faire face efficacement aux besoins tels qu'ils apparaissent. Devant assurer une réponse rapide, ECHO a priorisé une partie des besoins aigus afin

«Garantir une situation humanitaire stable prend souvent plus de temps que prévu»

de fournir une aide d'urgence aux victimes du conflit. De plus, deux décisions de financement (1 million € et 500 000 €) ont été adoptées en 2001 pour poursuivre les actions octroyées aux personnes déplacées et aux autres groupes vulnérables de la population. Par l'intermédiaire de ses partenaires, ECHO a distribué de la nourriture et des produits sanitaires aux familles d'accueil sur l'ensemble du territoire et a également permis d'assurer le ravitaillement du bétail des personnes déplacées, ce qui leur a permis d'éviter d'abandonner leur cheptel. Cherchant à favoriser le retour et la réconciliation, ECHO a financé la réhabilitation d'urgence d'écoles et d'infrastructures installées dans des villages se trouvant dans des zones de conflit, permettant ainsi de réactiver ces services fondamentaux de la communauté.

Au cours des douze derniers mois, ECHO a pu mettre en place son programme de retrait progressif initié en juin 2000. L'Office a également offert une réponse rapide et efficace aux victimes de la crise de 2001. Globalement, l'assistance humanitaire fournie par ECHO reflète bien l'évolution de la situation de 1999 à aujourd'hui, caractérisée par le passage d'une phase d'urgence à une phase d'après conflit.

## Afghanistan : vers une sortie de crise humanitaire

Libéré du régime taliban, le peuple afghan est à la recherche d'un avenir meilleur. L'aide humanitaire reste essentielle pour faire renaître de ses cendres un pays dévasté.



Des années de guerre, de sécheresses, de régressions et d'un régime fondamentaliste ont laissé à l'Afghanistan une économie de subsistance avec des infrastructures fanées. Un nombre considérable de personnes dépendent de l'aide alimentaire. Au cours des quatre derniers mois de 2001, au moment de la crise, lorsque les familles avaient sérieusement le pays, parvenaient en Afghanistan plus de 200 000 tonnes d'aide alimentaire. Selon le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), malgré le nombre de réfugiés et de personnes déplacées, le nombre de demandeurs d'asile a récemment chuté.

La situation actuelle devrait faciliter la distribution de l'aide à ceux qui en ont le plus besoin et permettre aux équipes humanitaires une présence sur le terrain à long terme. Ainsi, ECHO a octroyé début décembre 2001 un montant de 8,5 millions € réparti entre la FAO, le PAM<sup>(1)</sup>, l'OMC<sup>(2)</sup> et sept ONG. Ce montant a permis l'achat de matériel de protection pour abri, de vêtements et d'articles, la distribution de nourriture aux populations des zones touchées par la sécheresse, des opérations de déminage et l'assistance aux personnes déplacées contraintes à attendre le printemps pour réintégrer leur foyer.

À Tokyo, le consortium international s'est mobilisé, procurant des sommes considérables pour aider le gouvernement afghan instauré à remettre le pays en marche. De tels montants importants et des systèmes de gestion performants garantiront l'impact et l'efficacité des opérations. La dernière contribution d'ECHO (2,8 millions €) financera principalement le collectage de données et la cartographie. Cette opération sera effectuée avec PROMIS, le centre de cartographie des Nations unies et le bureau OH, Centre d'Information Humanitaire. Le contrôle des opérations sera assuré par l'Unité Stratégique de Contrôle (USC) de l'ONU et des ONG. Pour souligner le rôle central des ONG dans la répartition de l'aide humanitaire et du développement en Afghanistan, ACEBAR, l'ONG centrale de coordination, recevra une partie de ces fonds.

Un quatrième partenaire fournira l'assistance technique nécessaire au fonctionnement du bureau d'ECHO à Islamabad et à la réouverture de celui de Kaboul.

(1) Organisation Alimentaire Mondiale  
(2) Organisation Internationale pour les Réfugiés

## ECHO dans le monde



### AFRIQUE

Père global - 91,5 millions €  
Début 2002, la Commission a adopté cinq plans globaux visant à apporter de l'aide aux victimes des crises humanitaires dans plusieurs parties d'Afrique :

- ✦ RDC : 32 millions € - Santé, nutrition et sécurité alimentaire.
- ✦ Soudan : 17 millions € - Assistance aux groupes vulnérables de la population, en particulier aux Réfugiés Déplacés (PDI).
- ✦ Pays côtiers d'Afrique de l'ouest (Sierra Leone, Guinée, Libéria) : 17 millions € - Aide aux victimes des crises dans le domaine de la santé publique et de la fourniture de biens de première nécessité. Appui à la réinstallation et au processus de retour des personnes déplacées.
- ✦ Angola : 8 millions € - Soutien aux victimes de la guerre.
- ✦ Bénin : 17,5 millions € - Assistance humanitaire aux PDI et autres groupes vulnérables victimes de la guerre civile.

✦ ARYM<sup>1</sup> et Kosovo - 5,5 millions €  
La Commission a alloué 5,5 millions € en faveur de l'aide aux réfugiés, PDI et autres groupes vulnérables de la population de l'ARYM ainsi qu'aux minorités vulnérables du Kosovo (Serbes et Boïas, en particulier).

### AUTRES DÉCISIONS RÉCENTES (de 1,5 million € au plus)

- ✦ Argentine : 2,28 millions €  
Collecte de données et cartographie, contrôle et coordination visant à maximiser l'impact et l'efficacité des opérations.
- ✦ RDC : 5 millions € - Aide aux victimes de l'éruption du volcan Nyiragongo.
- ✦ DIPECHO - Communauté des Andes : 1,8 millions € - Prévention contre les catastrophes naturelles et préparation aux situations d'urgence.
- ✦ Kenya : 1,5 million € - Aide aux populations vulnérables de la sécheresse.
- ✦ Mexique : 1,8 million € - Assistance aux PDI et aux personnes de retour dans la province du Chiapas.
- ✦ Corée du Nord : 1,8 million €  
Projet dans le secteur de la santé.
- ✦ Territoires palestiniens : 2,5 millions € - Aide aux victimes des combats en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.
- ✦ Fédération russe (Caucase du Nord) : 7,5 millions € - Aide aux victimes du conflit en Tchétchénie.

(1) Ancienne République yougoslave de Macédoine

## Le séisme du Gujarat, un an plus tard

Le 26 janvier 2001, un violent tremblement de terre dévastait l'Etat du Gujarat en Inde, laissant près de 20 000 morts. Suivent les principaux résultats de l'intervention rapide d'ECHO.

Le 30 janvier 2001, la Commission octroya une première aide d'urgence de 3 millions € destinée à six partenaires d'ECHO opérationnels dans la région : Save the Children, Oxfam, DanChurchAid, Concern, Care et la Croix Rouge allemande. L'aide a principalement consisté à distribuer rapidement des produits de base, à mettre en place des abris temporaires, à garantir l'accès à l'eau potable et la fourniture de soins médicaux. Dès le début des opérations, les zones rurales et les villages isolés ont fait l'objet d'une attention particulière. Au total, près de 425 000 personnes ont bénéficié de cette aide d'urgence.

L'ampleur de la catastrophe et la nécessité d'améliorer la coordination entre les agences humanitaires présentes dans la région a incité ECHO à dépêcher sur place une équipe chargée d'évaluer la situation et de cibler les besoins prioritaires de la manière la plus efficace, évitant ainsi le double emploi.

Une deuxième décision de financement d'un montant de 10 millions € a été adoptée le

2 mars 2001. Afin de répondre aux besoins considérables des victimes de leur fournir des abris temporaires durables, ECHO, via 9 partenaires, a assuré la distribution de près de 45 000 tentes familiales standard. En couvrant le tiers des besoins, ces tentes ont permis de protéger une partie de la population d'abord de la saison sèche, puis de la mousson et ont contribué à restaurer un sentiment d'intimité et de sécurité à des milliers de familles luttant pour reconstruire leur maison. Les tentes, agencées pour accueillir un espace de vie, sont toujours utilisées. Le Commissaire Ravi Mehta a récemment visité un projet semblable, mis en place par le PMUD dans la zone de Kutch, dont près de 17 000 personnes ont bénéficié. Ce projet a permis de renforcer le lien avec les opérations de réhabilitation financées par d'autres services de la Commission.

ECHO a alloué 500 000 € provenant de la première décision d'aide d'urgence, ainsi que 2 100 500 € octroyés sur base de la seconde décision, pour financer l'hôpital de campagne de la Croix Rouge à Bhuj, mis en service quatre jours après le tremblement de terre. Cet hôpital était le seul centre de la région et couvrait plus de 800 000 habitants. Plus de 20 500 patients ont été soignés, 481 interventions chirurgicales et 3 000 tests de laboratoire ont été effectués. L'efficacité des soins médicaux dispensés a été reconnue. L'hôpital, administré par la Croix Rouge indienne et allemande, a été financé presque en totalité par ECHO et placé, en avril 2001, sous la tutelle du Ministère de la Santé du Gujarat.



Deux convalescents soignés à Bhuj

### Plus d'informations sur les activités d'ECHO

L'intérêt suscité par les principales publications de l'Office d'Aide Humanitaire : le rapport annuel et le bulletin d'information trimestriel « ECHO News » a encouragé ECHO à élargir son champ d'action. Depuis 2001, de nouvelles brochures thématiques et des dépliants d'information destinés au grand public et aux acteurs humanitaires ont été publiés. Parmi les publications récentes, figurent une présentation générale des activités de l'Office dans le monde « ECHO en un coup d'œil » et dans le cadre de son Présidence de l'Union Européenne, deux nouvelles brochures d'information sur les opérations humanitaires menées en collaboration avec les partenaires belges et espagnols d'ECHO.

### Conférence internationale sur l'aide humanitaire et le Commerce - Exposition 2002

ECHO a participé à la Conférence internationale sur l'Aide Humanitaire et le Commerce qui s'est tenue à Genève les 30 et 31 janvier derniers. La Directrice d'ECHO, Mme C. Adinolfi est intervenue lors de cette conférence. Lors de son allocution, elle a insisté sur l'importance de la question des Liens entre l'Aide d'urgence, la Réhabilitation et le Développement (URRD). Elle a également mis l'accent sur le besoin de renforcer la coopération avec les autres institutions internationales actives dans ce domaine. Des informations variées ont été données sur l'aide humanitaire dispensée par l'Union Européenne, au présentoir mis à la disposition d'ECHO pendant les deux jours de l'exposition. Plus de 300 personnes ont visité ce stand et se sont montrées intéressées par les activités d'ECHO.

# Annexe 12

## ANNEXE 1 : METHODOLOGIE DETAILLEE

### 1. SELECTION DES PAYS PRIS EN COMPTE DANS LE GNA

La liste des pays inclus dans le GNA est basée sur la liste des pays de la Banque Mondiale. De cette liste sont retirés :

- tous les pays classés par la Banque Mondiale comme économies à haut revenu,
- tous les Etats membres ainsi que les pays candidats à l'Union européenne, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par le mandat légal de la DG ECHO,
- et quelques petites îles à souveraineté réduite (American Samoa, Iles Marshall, Iles Marianne du Nord et Mayotte).

A cette liste a été ajoutée la Tchétchénie qui bien que non indépendante, est dans une situation très particulière au sein de la Fédération de Russie, caractérisée par un conflit violent et un nombre très élevé de personnes déplacées.

### 2. INDICE DE VULNERABILITE

L'indice de vulnérabilité est basé sur neuf indicateurs, répartis en quatre catégories de poids égal.

- **Catégorie 1 : situation générale du pays**
  - Indicateur 1 : indice de développement humain
  - Indicateur 2 : indice de pauvreté humaine
- **Catégorie 2 : populations déracinées**
  - Indicateur 3 : réfugiés, personnes déplacées et rapatriés récents
- **Catégorie 3 : état de santé des enfants de moins de 5 ans**
  - Indicateur 4 : malnutrition
  - Indicateur 5 : taux de mortalité
- **Catégorie 4 : autres vulnérabilités**
  - Indicateur 6 : accès aux soins de santé
  - Indicateur 7 : prévalence du VIH-sida, de la tuberculose et de la malaria
  - Indicateur 8 : indice sexo-spécifique du développement humain
  - Indicateur 9 : indice de Gini

Ces neuf indicateurs, détaillés ci-dessous, sont cotés sur une échelle de 0 correspondant à des besoins nuls, à 3 correspondant à des besoins élevés, sauf l'indicateur 3 qui cumule les données sur les réfugiés et les IDP, qui est coté sur une échelle de 0 à 6. Les seuils utilisés pour chacun des indicateurs sont précisés dans l'annexe 2.

Ces indicateurs sont ensuite agrégés dans l'**indice de vulnérabilité (IV)** en accordant à chacune des quatre catégories un poids égal de 25% (les indicateurs manquants, donc marqués "x", n'étant pas pris en compte), ce qui revient à donner un poids de 12.5% aux indicateurs 1, 2, 4 et 5, un poids de 25% à l'indicateur 3 et un poids de 6.75% aux indicateurs 6 à 9. Les 139

pays et territoires de la liste sont ensuite classés selon les valeurs décroissantes et répartis, par application de la règle des quartiles, en trois catégories selon l'importance des besoins.

L'IV est enfin complété, le cas échéant, par un signal lorsque plusieurs indicateurs sont indisponibles : un astérisque lorsque 3 ou 4 indicateurs manquent, un double astérisque lorsqu'il en manque plus de 4.

### **2.1. Indicateur 1 : Indice du développement humain**

Il est supposé que plus élevé est le degré de développement d'un pays, plus grande sera la capacité de sa population à répondre aux besoins humanitaires à partir de ses propres ressources, individuelles ou nationales.

L'indice du développement humain (IDH) établi par pays par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a été sélectionné pour refléter l'état de ces ressources. Mis à jour annuellement<sup>1</sup> il synthétise, dans une moyenne arithmétique, la mesure de trois critères essentiels du développement humain :

- longévité et santé, tels que reflétés par l'espérance de vie à la naissance,
- instruction et accès au savoir, représentés par le taux d'alphabétisme des adultes (pour deux tiers) et le taux brut de scolarisation tous niveaux confondus (pour un tiers),
- possibilité de disposer d'un niveau de vie décent, mesuré par le PIB en parité de pouvoir d'achat (taux de change destiné à neutraliser les différences de prix entre pays) par habitant.

### **2.2. Indicateur 2 : Indice de pauvreté humaine**

Si l'IDH mesure la progression moyenne d'un pays en termes de développement, l'indice de pauvreté humaine (IPH), également établi et mis à jour annuellement par le PNUD, lui, se concentre sur la part de la population en dessous du seuil des critères de base du développement humain. Il s'attache aux carences ou manques observables dans les trois dimensions fondamentales déjà envisagées par l'indicateur du développement humain :

- longévité et santé : risque de décéder à un âge relativement précoce, exprimé par la probabilité de ne pas atteindre 40 ans,
- instruction et accès au savoir : exclusion du monde de la lecture et de la communication, exprimée par le taux d'analphabétisme des adultes,
- possibilité de disposer d'un niveau de vie décent : impossibilité d'accéder à ce que procure l'économie dans son ensemble, exprimée par la moyenne non pondérée de deux indicateurs : le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à des points d'eau aménagés et le pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale.

L'IPH mesure donc l'exclusion sociale, l'importance de la population plus vulnérable et à ce titre intéresse donc particulièrement la DG ECHO pour la définition de ses priorités.

Pour la quarantaine de pays pour lesquels le PNUD ne donne pas d'indication sur l'IPH, cet indicateur est estimé à partir des données disponibles. Pour une dizaine de cas, les données nécessaires au calcul de l'indice se trouvent dans d'autres sources (Unicef et PNUD), ce qui permet d'appliquer la formule pour le calcul de l'IPH; pour 28 pays pour lesquels la probabilité de survie à 40 ans n'est pas connue, cette probabilité est estimée à partir de

---

<sup>1</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, sept.2005, <http://hdr.undp.org/reports/>

l'espérance de vie à la naissance et enfin dans 11 cas l'IPH est calculé à partir des trois données disponibles sur les quatre nécessaires. Il est en effet estimé qu'une valeur pour l'IPH légèrement erronée permet une meilleure approche de l'indice GNA qu'en l'absence complète de cet indicateur.

Enfin, il faut encore relever que la DG ECHO ne suit pas l'approche du PNUD, qui pour les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI prévoit (mais ne le fait pas concrètement par manque de données) de calculer un indice IPH-2, pareil à celui calculé pour les pays de l'OCDE, reposant sur des paramètres différents (probabilité de décès avant 60 ans / taux d'illettrisme / pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté / taux de chômage de longue durée). La formule de calcul appliquée aux autres pays en développement, est maintenue de manière à permettre la comparaison

### 2.3. Indicateur 3 : Populations déracinées

Les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays (IDP) font partie des populations les plus vulnérables en cas de crise humanitaire, qui sont au cœur du mandat de la DG ECHO, il est dès lors nécessaire de prendre leur importance en compte pour l'évaluation des besoins globaux. De plus considérant que les personnes rapatriées augmentent dans un premier temps la vulnérabilité du pays, celles de l'année précédente sont également prises en compte.

Les données sur le nombre de réfugiés, ainsi que celles sur les personnes rapatriées, sont établies par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)<sup>2</sup> et par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens au Proche Orient<sup>3</sup>. Il s'agit des personnes reconnues comme réfugiés au sens de la Convention de Genève de 1951, de la Convention de l'OUA de 1969, en accord avec le statut du HCR, ainsi que des personnes qui se sont vus accorder un statut humanitaire ou une protection temporaire.

En ce qui concerne le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (internally displaced persons - IDP), il est difficile de trouver des données précises. Dans de nombreux pays, les estimations ne sont pas fiables à la fois pour des raisons de censure politique et de manque d'accès par des observateurs indépendants et parce qu'il n'est pas toujours facile de distinguer les IDP de la population locale, particulièrement si les premiers trouvent refuge auprès de parents ou d'amis. En comparant les différentes données sur le nombre de IDP, on constate que celles-ci diffèrent grandement en fonction des sources, mais sans qu'on puisse déterminer de tendance au conservatisme ou son contraire chez aucune de ces sources. Par conséquent il a été décidé de s'attacher à trois sources, le HCR, le US Committee for Refugees<sup>4</sup> et le Global IDP Project du Norwegian Refugee Council<sup>5</sup> et d'adopter le scénario du pire des cas en sélectionnant l'estimation la plus élevée.

Considérant que les besoins humanitaires de ces trois catégories de personnes sont d'ordre similaire, même si de nature différente, les pays sont classés sur base du pourcentage cumulé du nombre de réfugiés, d'IDP et de rapatriés récents par rapport à la population totale du pays où ils vivent.

---

<sup>2</sup> <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics>

<sup>3</sup> <http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-dec04.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.refugees.org/>

<sup>5</sup> <http://www.idpproject.org/statistics.htm>

La cotation de l'indicateur sur une échelle de 1 à 6, au lieu de 1 à 3, permet d'affiner la catégorisation compte tenu du poids important qui lui est donné dans l'ITV.

#### **2.4. Indicateur 4 : Malnutrition des enfants de moins de 5 ans**

Le choix de deux indicateurs concernant les enfants répond également au souci d'identification des populations les plus vulnérables, ceux-ci en faisant définitivement partie.

Pour mesurer le premier indicateur concernant les enfants, la DG ECHO se réfère aux taux d'insuffisance pondérale, calculée par le rapport poids/âge, chez les enfants de moins de 5 ans, tels qu'établis par l'Unicef dans son rapport annuel sur la situation des enfants dans le monde<sup>6</sup>. S'il est vrai que le rapport poids/taille reflétant la malnutrition aigüe (wasting) est un meilleur indicateur pour caractériser les situations d'urgence et que le rapport poids/âge ne permet pas de distinguer la malnutrition aigüe de la malnutrition chronique (stunting), il a été néanmoins décidé d'intégrer dans l'ITV le second plutôt que le premier pour une double raison : le premier n'est pas collecté de manière systématique pour tous les pays et par nature il est rapidement obsolète.

#### **2.5. Indicateur 5 : Mortalité des enfants de moins de 5 ans**

Cet indicateur correspond à la probabilité de décès entre la naissance et la fin de la cinquième année pour 1000 naissances vivantes. Il est également extrait des données de l'Unicef.

#### **2.6. Indicateur 6 : Accès aux soins de santé**

L'indicateur concernant les soins de santé résulte de la moyenne non pondérée des trois informations suivantes :

- nombre de médecins pour 100 000 habitants
- pourcentage d'enfants vaccinés contre la rougeole
- montant des dépenses, publiques et privées, en soins de santé par habitant.

Ces données sont collectées dans le rapport annuel du PNUD et ensuite ramenées sur une échelle de 1 à 3 par application de la méthode des quartiles. La moyenne pondérée des trois indicateurs est ramenée à son tour sur l'échelle de 1 à 3 par application de la règle des quartiles.

#### **2.7. Indicateur 7 : Prévalence du VIH-sida, de la tuberculose et de la malaria**

L'indicateur pour la prévalence du VIH-sida est établi à partir des données fournies par ONUSIDA<sup>7</sup>, complétées par celles de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)<sup>8</sup>, correspondant au taux de prévalence en pourcent pour la tranche d'âge de 15 à 49 ans.

Les données concernant la tuberculose et la malaria proviennent également de l'OMS et correspondent pour la tuberculose au taux de prévalence pour 100 000 habitants et pour la malaria au taux de mortalité pour 100 000 habitants.

---

<sup>6</sup> [http://www.unicef.org/publications/index\\_30398.html](http://www.unicef.org/publications/index_30398.html)

<sup>7</sup> [http://www.unaids.org/bangkok2004/GAR2004\\_pdf\\_fr/GAR2004\\_table\\_countryestimates\\_fr.pdf](http://www.unaids.org/bangkok2004/GAR2004_pdf_fr/GAR2004_table_countryestimates_fr.pdf)

<sup>8</sup> [http://www.who.int/whr/2004/annex/topic/en/annex\\_7\\_fr.pdf](http://www.who.int/whr/2004/annex/topic/en/annex_7_fr.pdf)

Un indicateur combiné a ensuite été établi à partir de la moyenne des trois indicateurs, celui pour le VIH-sida étant doublement pondéré en considération de l'impact de l'épidémie non seulement sur la santé, mais également sur la sécurité alimentaire et l'infrastructure économique et sociale, engendrant une vulnérabilité généralisée dont la baisse de l'espérance de vie n'est qu'un symptôme. Il faut également souligner que l'échelle de prise en compte de cet indicateur (exprimé en pourcents) est d'un ordre de grandeur très différent des deux autres indicateurs (exprimés en 'pour cent mille').

### **2.8. Indicateur 8: Indice sexo-spécifique du développement humain**

L'indice composite sexo-spécifique du développement humain (ISDH), établi par le PNUD, mesure le niveau moyen atteint par un pays en utilisant les mêmes variables essentielles que l'indicateur du développement humain :

- longévité et santé, exprimés par l'espérance de vie à la naissance
- instruction et accès au savoir, exprimés par le taux d'alphabétisation des adultes (pour deux tiers), et le taux brut de scolarisation (pour un tiers), tous niveaux confondus
- possibilité de bénéficier d'un niveau de vie décent, exprimée par le revenu estimé du travail (en PPA),

mais en corrigeant le résultat obtenu des inégalités sociologiques constatées entre les populations féminine et masculine.

### **2.9. Indicateur 9 : Indice de Gini**

L'indice de Gini établi par le PNUD, indique dans quelle mesure la répartition du revenu (ou de la consommation) entre les individus ou les ménages d'un pays s'écarte de l'égalité parfaite. Le chiffre 0 représente une égalité parfaite (hypothétique) et le chiffre 100 une situation d'inégalité absolue.

## **3. INDICE DE CRISE**

L'*indice de crise* est établi comme suit :

- score 3 pour les pays ayant subi ou subissant toujours une catastrophe naturelle et/ou un conflit violent durant l'année en cours, et/ou accueillant un nombre de personnes déracinées supérieur à x% de sa propre population, où x est égal au seuil faisant passer le score de l'indicateur sur les personnes déracinées de 4 à 5
- score 2 pour les pays ayant connu une catastrophe naturelle et/ou un conflit violent durant l'année précédente, et/ou accueillant un nombre de personnes déracinées supérieur à y% de sa propre population et supérieur à 50 000, où y est égal au seuil faisant passer le score de l'indicateur sur les personnes déracinées de 2 à 3
- et le score 1 pour les pays ayant connu une catastrophe naturelle et/ou un conflit violent deux années plus tôt.

Pour les catastrophes naturelles<sup>9</sup>, les données sont extraites de la base de données EM-DAT<sup>10</sup> maintenue par le Centre de recherches pour l'épidémiologie des catastrophes (CRED – Center for Research on the Epidemiology of Disasters) de l'Université Catholique de Louvain, qui enregistre toutes les catastrophes naturelles et technologiques, une catastrophe étant définie comme "un événement qui dépasse les capacités de réponse locales, nécessitant un appel à assistance extérieure, nationale ou internationale, ou qui est reconnu comme tel par une agence multilatérale ou par deux sources au moins, telles que des groupes d'assistance nationaux, régionaux ou internationaux ou les médias". Seuls les événements naturels ayant touché au moins 50 000 personnes et un demi-pourcent de la population sont retenus pour l'année en cours, le seuil pour les deux années précédentes étant porté à 100 000 personnes touchées et un pourcent au minimum. Sont considérées comme touchées, les personnes nécessitant une aide immédiate en période d'urgence, y compris les personnes blessées, les sans-abri, les personnes évacuées ou déplacées, correspondant au "total affected" du CRED.

Bien que le CRED reconnaisse que les chiffres de personnes touchées ne sont pas totalement fiables, la définition laissant la porte ouverte à interprétation, il est préférable de prendre cette donnée en compte, plutôt que le nombre de décès, puisque ce sont bien les survivants qui nécessitent l'aide d'urgence.

L'impact humanitaire d'un conflit violent est complexe à mesurer au moyen de données quantitatives. Pour la stratégie 2007, la DG ECHO a décidé d'utiliser les données fournies par l'Institut d'Heidelberg pour la recherche sur les conflits internationaux (HIIK)<sup>11</sup> dans son Conflict Barometer 2005. Ces données ont été complétées par les données provenant de la base de données sur les conflits du "Département de recherches sur la paix et les conflits" de l'Université d'Uppsala<sup>12</sup> dont la dernière mise à jour date de juin 2006. Seuls les conflits ayant causé 1000 décès au moins et ayant une intensité de violence relativement importante ont été retenus.

#### **4. INDICE FCA**

##### **4.1. Indicateur 1 : Indice de vulnérabilité (voir ci-dessus)**

##### **4.2. Indicateur 2 : Couverture médiatique**

Le Centre Commun de Recherches européen, sur demande de la DG ECHO, effectue une analyse statistique annuelle pour évaluer dans quelle mesure la presse, la radio et la télévision rapportent les catastrophes humanitaires, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme. Pour cette analyse, quatre thèmes clés en rapport avec l'aide humanitaire ont été sélectionnés ("conflit", "sécurité", "crise humanitaire" et "sécurité alimentaire"), chaque thème comprenant une série de mots clés pertinents. Un décompte est fait des articles dans lesquels l'un ou l'autre

---

<sup>9</sup> Il est à noter que pour la stratégie 2007, le CRED étant occupé à revoir sa méthodologie relative aux sécheresses et famines, les données relatives aux sécheresses et famines ont été établies à partir des sites suivants :

FAO Global Information and Early Warning System <http://www.fao.org/giews/english/>

WFP [http://www.wfp.org/newsroom/in\\_depth/early\\_warning/index.asp](http://www.wfp.org/newsroom/in_depth/early_warning/index.asp)

USAID Famine Early Warning SystemsNetwork : <http://fews.net/Alerts/>

Alertnet [http://www.alertnet.org/db/crisisprofiles/AF\\_HUN.htm](http://www.alertnet.org/db/crisisprofiles/AF_HUN.htm)

<sup>10</sup> <http://www.em-dat.net/>

<sup>11</sup> [http://www.hiik.de/en/index\\_en.htm](http://www.hiik.de/en/index_en.htm)

<sup>12</sup> <http://www.pcr.uu.se/database/index.php>

de ces thèmes apparaissait en relation avec un pays, cette recherche étant faite sur 600 sites de nouvelles dans vingt langues différentes pour tous les pays faisant l'objet du GNA, sur une période de 6 mois du janvier à juin. Ensuite, on calcule pour chaque pays le ratio du nombre d'articles décomptés le concernant par rapport à la moyenne des articles par pays. Un résultat inférieur à 1 indique que la couverture médiatique pour ce pays est en dessous de la moyenne, un résultat supérieur à 1 indique une médiatisation supérieure à la moyenne. En un deuxième temps, on recalcule les ratios en ne prenant en considération que les pays faisant l'objet du FCA.

Reste finalement à appliquer la règle des quartiles en attribuant un score de 3 aux 25% les moins médiatisés, un score de 1 aux 25% les plus médiatisés et un score de 2 à tous les autres.

#### **4.3. Indicateur 3 : Aide par habitant**

Cet indicateur est établi par l'addition de l'aide publique au développement et de l'aide humanitaire. L'aide publique au développement est calculée à partir des données fournies par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE sur l'aide publique au développement sur les deux dernières années pour lesquelles les statistiques sont disponibles<sup>13</sup>. Cette donnée inclut tous les principaux donateurs et toutes les catégories d'aide (subventions, prêts, coopération technique, aide d'urgence, aide publique... diminués des remboursements en capital et intérêts payés sur les prêts). L'aide humanitaire est calculée à partir des données fournies par le Financial Tracking System du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)<sup>14</sup> sur les deux dernières années et sur l'année en cours au moment de l'exercice.

Les scores 1, 2 et 3 sont ensuite attribués par application de la règle des quartiles, les pays ayant le montant d'aide publique par tête d'habitant le plus faible recevant un score de 3.

#### **4.4. Evaluation qualitative des experts et unités géographiques de la DG ECHO**

Les responsables géographiques de la DG ECHO évaluent le caractère oublié d'une crise humanitaire en complétant un questionnaire (voir annexe 4) qui tente de couvrir les divers points caractérisant l'insuffisance de réponse.

Les questionnaires ainsi complétés sont ensuite synthétisés par l'unité responsable au sein de la DG ECHO de la stratégie, l'identification des crises oubliées résultant de cette synthèse complétée par les trois indicateurs ci-dessus.

---

<sup>13</sup> <http://www.oecd.org/home/>

<sup>14</sup> <http://ocha.unog.ch/fts/index.aspx>

## Annexe 13

Symbole officiel de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne,  
en français



Autres logos d'ECHO



## Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
<b>Chapitre 1 : L’instauration progressive d’une aide humanitaire de la Communauté européenne.....</b>	<b>9</b>
<b>Section 1ère : L’origine de l’aide humanitaire.....</b>	<b>10</b>
I. Les caractéristiques de l’aide humanitaire.....	10
A. L’ambivalence de l’aide humanitaire.....	11
1 - L’aide aux populations victimes de catastrophes naturelles.....	11
2 - L’aide aux populations opprimées.....	13
B. La distinction de l’aide humanitaire par rapport à d’autres formes d’aide .....	14
1 - Distinction par rapport à l’aide au développement.....	15
2 - Distinction par rapport à l’intervention militaire.....	16
II. Le développement de l’aide humanitaire « moderne » dans les années 1970...	18
A. Le passage de l’assistance des conflits internationaux aux conflits nationaux internationalisés .....	18
1 - Le point de départ et la bataille de Solferino.....	18
2 - La médiatisation à partir du Biafra .....	20
B. La place des Organisations Non Gouvernementales dans les opérations d’aide humanitaire .....	21
<b>Section 2<sup>nde</sup> : La place de l’aide humanitaire sur la scène internationale.....</b>	<b>24</b>
I. La légitimité de l’assistance humanitaire .....	24
A. L’Etat comme défenseur de sa population.....	25
B. Le droit d’ingérence humanitaire .....	26
II. La base juridique de l’aide humanitaire .....	28
A. Une position floue des Nations Unies.....	29
B. L’évolution de la compétence de la Communauté européenne.....	30

## **Section 3<sup>ème</sup> : L'enracinement d'une aide humanitaire de la Communauté européenne**

..... 34

- I. La rationalisation d'une institution humanitaire..... 34
  - A. La création d'ECHO ..... 35
    - 1 - Un service de la Commission ..... 35
    - 2 - Une base juridique progressivement instaurée ..... 36
  - B. Les principes de base..... 38
    - 1 - Les principes généraux du droit international humanitaire ..... 38
    - 2 - Les autres valeurs reconnues par la Communauté..... 40
- II. Le fonctionnement ambivalent d'ECHO..... 41
  - A. Une décision centralisée ou la rigidité de Bruxelles ..... 41
  - B. Une exécution décentralisée ou la flexibilité sur le terrain ..... 42
    - 1 - Les partenaires d'ECHO..... 43
    - 2 - Les liens juridiques entre la Commission et ses partenaires ..... 44

## **Chapitre 2 : L'enjeu de l'aide humanitaire pour la Communauté européenne ....46**

### **Section 1<sup>ère</sup> : Une pièce importante face aux faiblesses de la PESC ..... 47**

- I. La nécessité d'une politique étrangère de l'Union européenne..... 47
  - A. L'affirmation d'une identité européenne ..... 47
    - 1 - Une identité européenne à forger..... 48
    - 2 - La reconnaissance par ses propres citoyens ..... 49
  - B. Une PESC difficile à mettre en œuvre ..... 50
    - 1 - Une coopération d'Etats souverains ..... 51
    - 2 - Les faiblesses de la PESC..... 52
- II. L'Aide humanitaire comme substitut à une véritable politique étrangère ? ..... 53
  - A. Véritable politique ou alibi ?..... 53
    - 1 - Le paradoxe d'une « politique humanitaire »..... 54
    - 2 - L'intervention en ex-Yougoslavie : un alibi humanitaire ?..... 55
  - B. Un substitut à la représentation sur la scène internationale ..... 56

<b>Section 2<sup>nd</sup> : La construction d'un leader de l'Humanitaire.....</b>	<b>58</b>
I.    ECHO : premier bailleur de fonds.....	58
A. La procédure de financement.....	59
1 - Une procédure jugée complexe .....	59
2 - Une ligne budgétaire spécifique .....	60
B. Le caractère essentiellement financier des évaluations annuelles.....	61
II.   L'abandon de l'étiquette de « Banque » de l'Humanitaire .....	63
A. Les tentatives d'extension du mandat d'ECHO.....	63
1 - Les efforts d'Emma Bonino .....	63
2 - Le recentrage d'ECHO sur l'aide d'urgence .....	66
B. Les autres réalisations .....	66
1 - Recherche de création d'une capacité d'action opérationnelle .....	67
2 - L'instauration du Comité d'Aide Humanitaire (CAH).....	68
<b>Section 3<sup>ème</sup> : La construction d'une aide humanitaire à l'européenne.....</b>	<b>70</b>
I.    La valeur ajoutée d'ECHO dans la gestion des crises.....	70
A. L'accent mis sur les crises oubliées .....	70
1 - Une qualité mise en avant par la Communauté .....	71
2 - Les indicateurs des crises oubliées .....	72
B. La relation avec les ONG .....	73
1 - Les règles d'éligibilité .....	74
2 - L'existence d'un comité de liaison.....	75
II.   Un moyen d'assurer la visibilité d'ECHO .....	76
A. Un objectif présent dans toutes les évaluations .....	76
1 - Les insuffisances soulevées par les évaluations .....	77
2 - La mise en œuvre de cette visibilité .....	78
B. Les autres stratégies de la Commission.....	80
1 - Le rapprochement avec les Nations Unies .....	80
2 - L'effort d'information vers l'extérieur.....	82
<b>Conclusion .....</b>	<b>84</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>86</b>

## Bibliographie

### ❖ Ouvrages :

Aptel, Cécile, *La politique d'aide humanitaire de l'Union européenne : la création d'ECHO et ses enjeux*, Collège d'Europe, Document de travail n° 13, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995, 97 p.

Buchet de Neuilly, Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 255 p.

Castrec, Emmanuelle, *Réflexion sur la pratique de l'aide humanitaire d'urgence*, Mém. DEA, Sci. polit. : Strasbourg, IEP, 1996. dir. : R. Dorandeu, 174 p.

Charillon, Frédéric, *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 437 p.

Commission européenne, *Solidarité européenne envers les victimes de crises humanitaire - L'aide humanitaire et l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, 17 p.

Constantinesco, Vlad ; Kovar, Robert et Simon, Denys, *Traité sur l'Union européenne. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, 1000 p.

Degryse, Christophe, *Dictionnaire de l'Union européenne*, Paris, Bruxelles, De Boeck, 1998 (2<sup>ème</sup> édition), 797 p.

Deyra, Michel, *Droit international humanitaire*, Paris, Gualino éditeur, 1998, 150 p.

Domestic-Met, Marie-José, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel*, Paris, Economica, 1996, 369 p.

Domestic-Met, Marie-José, *La Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave*, in *Revue du Marché Commun et de l'UE*, n°406 ; mars 1997 and n°407 ; avril 1997 and n°498 ; mai 1997

Garde, Paul, *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 2000, 480 p.

Helly, Damien et Petiteville, Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Editions L'Harmattan, 2005, 270 p.

Latour, Xavier, « Les aides financières de l'Union européenne face aux catastrophes », *Petites Affiches*, 2 août 2002, n°154, p. 3

Laurens, Jean-Louis, *L'aide alimentaire de la CEE aux PVD*, Service de reproduction universitaire, Grenoble, 1976, 218 p.

Mariller, Roseline, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense ?*, Paris, Economica, 2006, 244 p.

Moreau Defarges, Philippe, *Droits d'ingérence dans le monde post-2001*, Collection Nouveaux Débats, Presse de Sciences Po, janvier 2006, 112 p.

Rouby, Gilles, *OTAN – Union européenne : partenariat ou concurrence?*, Paris, Editions Des Riaux, 2005, 75-71 p.

Ryfman, Philippe, *La question humanitaire. Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses Editions, 1999, coll. Grands Enjeux, 208 p.

#### ❖ Colloque :

Petiteville, Franck, *Les ONG et l'action l'humanitaire dans la mise en scène internationale de l'Union européenne*, Colloque ONG et action humanitaire : entre militantisme transnational et action publique, La Rochelle, 12-13 avril 2001

Conférence Humanis, organisée sur le campus de Strasbourg, *La politique européenne de coopération et de développement*, 20 décembre 2006

Conférence Humanis, organisée sur le Campus de Strasbourg, *L'action de l'Union européenne en faveur de la santé dans les pays en développement*, 6 décembre 2006

#### ❖ Rapports sur la DG ECHO :

Rapport de la Commission, Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO), Rapport annuel 2005, Bruxelles, le 04.08.2006 COM(2006) 441 final

Rapport annuel d'ECHO, *Timor oriental : Un espoir de paix*, 1999

Rapport annuel d'ECHO, *Crises humanitaires, Loin du projecteur*, 2000

Rapport annuel 2006 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2005, COM(2006) 326 final

Evaluation of the European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO) 2000 – 2005

[http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/evaluation/2006/dg\\_echo.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/evaluation/2006/dg_echo.pdf)

Rapport du Parlement européen, 3 décembre 1997, sur le rapport spécial n° 2/97 de la Cour des comptes sur les aides humanitaires de l'Union européenne (1992-1995) C4-0219/97

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0391+0+DOC+XML+V0//FR>

ECHO news n°10, mars 1996

ECHO news n°31, mars 2002

Stratégie opérationnelle 2007, Direction générale de l'aide humanitaire – ECHO, Bruxelles, 1.12.2006, SEC(2006) 1626

Note technique de la Commission européenne, Evaluation des besoins humanitaire et identification des crises oubliées

[http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/strategic\\_methodologies/methodology\\_2007\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategic_methodologies/methodology_2007_fr.pdf)

Etude concernant la création d'un corps volontaire européen d'aide humanitaire, mars 2006, réalisée par Prolog Consult,

[http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/evaluation/2006/evhac\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/evaluation/2006/evhac_fr.pdf)

## ❖ Textes communautaires :

### ➤ **Communication de la Commission européenne**

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Évaluation*, Bruxelles, le 23 avril 2001 ; COM (2001)153 final

Commission européenne - Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO), *Décision d'aide humanitaire sur la ligne budgétaire 2005*,

[http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/decisions/2005/dec\\_adm\\_01000\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2005/dec_adm_01000_fr.pdf)

Commission européenne, *Guide d'évaluation de l'action humanitaire financée par l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne*, Édition 2002

[http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/evaluation/manual\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/evaluation/manual_fr.pdf)

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, *Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013*, Bruxelles, le 10 février 2004, COM(2004) 101 final

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Edifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*, le 2 mai 2001, COM(2001) 0231 final

### ➤ **Règlements**

Traité établissant une constitution pour l'Europe, JO n°C 310 du 16 décembre 2004

Règlement 1257/96 du Conseil du 2 juillet 1996 concernant l'aide humanitaire, JO n°L 163/1 du 2. 7. 1996

Règlement 381/2001 du Conseil du 26 février 2001, portant création d'un mécanisme de réaction rapide, JO n°L.57/5 du 27. 2. 2001

Proposition de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 1995, JO n° C 180 du 14. 7. 1995, p. 6

Avis du Parlement européen du 30 novembre 1995, JO n° C 339 du 18. 12. 1995, p. 60

Position commune du Conseil du 29 janvier 1996, JO n° C 87 du 25. 3. 1996, p. 46

Décision du Parlement européen du 21 mai 1996, JO n° C 166 du 10. 6. 1996

Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, approuvés le 17 juin 2003 à Stockholm

➤ **Articles**

Jurisclasseur Europe, Volume 6, Fasc. 2204, Jean RAUX, *Les compétences expresses de caractère général*

Jurisclasseur Europe, Volume 6, Fasc. 2240, Sylviane MORSON, *ACP-Accord de Cotonou*

Juriclasseur Europe, Volume 7, Fasc. 2610, Josiane AUVRET-FINCK, *Politique étrangère et de sécurité commune ; Acteurs. Instruments juridiques. Financement*

❖ Résolutions des Nations Unies :

Résolution du Conseil de sécurité 688 du 5 avril 1991, relative au sauvetage des Kurdes d'Irak réprimés par l'armées de Saddam Hussein

Résolution 46/182 de décembre 1991, créant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ou Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

Résolution 43/131 adoptée le 8 décembre 1988, Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre

Résolution 45/100 adoptée le 14 décembre 1990, Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre

❖ Jurisprudence :

Arrêt de la CJCE du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit "AETR", 22/70, Rec. p. 263

❖ Autres :

Quinchard, Sophie, *Les ONG à la barre*, Le magazine Info, 16 décembre 2004

Emission télévisée « *Madame, Monsieur Bonsoir* », Les humanitaires peuvent-ils tout soigner, France 5, diffusée le 12 novembre 2006

## ❖ Pages Internet :

### ➤ **Site de la Commission européenne**

ECHO – Service d’Aide Humanitaire de la Commission européenne,  
[http://ec.europa.eu/echo/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm)

SCADPlus : Aide humanitaire : introduction,  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10000.htm>

SCADPlus : Mise en œuvre de l’Aide humanitaire, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r10001.htm>

Commission européenne – ECHO – Présentation,  
[http://ec.europa.eu/echo/presentation/mandate\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/presentation/mandate_fr.htm)

Commission européenne – ECHO – Finances,  
[http://ec.europa.eu/echo/finances/budget\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/finances/budget_fr.htm)

Commission européenne – ECHO – Partenaires  
[http://ec.europa.eu/echo/partners/fpa\\_ngos\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/partners/fpa_ngos_fr.htm)

Commission européenne – L’Union européenne dans le monde – Office de coopération  
EuropeAid  
[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm)

Commission européenne : ECHO - Sur le terrain – DIPECHO  
[http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/field/dipecho/index_fr.htm)

Commission européenne – ECHO – L’action humanitaire de l’Union européenne,  
[http://ec.europa.eu/echo/presentation/background\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/presentation/background_fr.htm)

Commission européenne – ECHO – Information & Communication  
[http://ec.europa.eu/echo/information/identity/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/information/identity/index_fr.htm)

Directions générales et services de la Commission  
[http://ec.europa.eu/dgs\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs_fr.htm)

### ➤ **Autres**

Bulletin UE 11-2002  
<http://europa.eu/bulletin/fr/200211/p107001.htm>

Manual for the evaluation of humanitarian aid, ECHO,  
<http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/echo-manual-1999.pdf>

*Evolution d'ECHO dans le cadre de la réforme de l'aide extérieure européenne*, Commission  
Nationale Consultative des Droits de l’Homme,  
<http://www.commission-droits-homme.fr/binTravaux/AffichageAvis.cfm?IDAVIS=611&iClasse=1>  
Quel est le budget de l’Union européenne ? Découverte des institutions – Vie publique.fr

Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, L'aide humanitaire

[http://www.eu2005.lu/fr/presidence/domaines\\_politiques/affaires\\_generales/index.html](http://www.eu2005.lu/fr/presidence/domaines_politiques/affaires_generales/index.html)

Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Affaires générales et relations extérieures, Eradiquer la pauvreté grâce au développement durable

[http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu\\_global\\_player/5.htm](http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu_global_player/5.htm)

RFI – 24<sup>ème</sup> sommet Afrique-France – UE/Afrique : les mots clés d'une relation en devenir

[http://www.rfi.fr/actufr/articles/086/article\\_49456.asp](http://www.rfi.fr/actufr/articles/086/article_49456.asp)

Europa – l'Union européenne dans le monde – Délégations, *Un acteur mondial – Les relations extérieures de l'Union européenne*,

[http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu\\_global\\_player/4.htm](http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu_global_player/4.htm)

Europa – Tour d'Horizon des Activités de l'Union européenne – Politique étrangère et sécurité Commission européenne – ECHO – L'action humanitaire de l'Union européenne,

[http://ec.europa.eu/echo/presentation/background\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/presentation/background_fr.htm)

Europa - Le portail de l'Union européenne - L'Union européenne dans le monde – European Union and United Nations – Aide humanitaire,

[http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_1007\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_1007_fr.htm)

Commission européenne – ECHO – Information & Communication

[http://ec.europa.eu/echo/information/identity/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/information/identity/index_fr.htm)

Directions générales et services de la Commission

[http://ec.europa.eu/dgs\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs_fr.htm)

Ministère allemand des Affaires étrangères, *L'aide aux victimes des catastrophes humanitaires*,

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/Europa/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe.html>

Toute l'Europe : la politique d'aide au développement de l'UE,

<http://www.touteurope.fr/fr/union-europeenne-en-action/les-politiques-europeennes/relations-exterieures/la-politique-daide-au-developpement-de-lue.html>

UN Special, *L'essor des ONG*, N°653 Juillet-Août 2006,

<http://www.unspecial.org/UNS653/t37.html>

Discours du 25 janvier 2005 du Secrétaire général de l'UNESCO, à l'ouverture du colloque internationale sur le droit à l'assistance humanitaire,

<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001001/100115F.pdf>

Communiqué de Presse SG/SM/7327 SC/6819, du 9 mars 2000

<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2000/20000309.sgsm7327.doc.html>

Multitudes Web – Humanitaire et pouvoir au Kosovo

<http://multitudes.samizdat.net/Humanitaire-et-pouvoir-au-Kosovo.html>

Ministère des Affaires étrangères, Qu'est-ce que la PESC ? Les Objectifs de la PESC,

[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique-imprim.php?id\\_rubrique=15055](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/rubrique-imprim.php?id_rubrique=15055)

Publius, la constitution européenne : Partie III – Titre V – Chapitre 3 à 8,  
[http://publiusleuropeen.typepad.com/publius/2005/05/partie\\_iii\\_titr\\_2.html](http://publiusleuropeen.typepad.com/publius/2005/05/partie_iii_titr_2.html)

Sénat, *Constitution européenne – Comparaison avec les Traités en vigueur*, Service des  
Affaires européennes, décembre 2004,  
[http://senat.fr/rap/rapport\\_constitution/rapport\\_constitution20.html](http://senat.fr/rap/rapport_constitution/rapport_constitution20.html)