

Université Panthéon-Assas

école doctorale de droit international, relations internationales,
droit européen et droit comparé

Thèse de doctorat en Science politique, mention relations
internationales

soutenue le 11 décembre 2013

Union européenne et aide humanitaire La DG ECHO à l'aune de la malnutrition au Sahel



Université Panthéon-Assas

Floriane PALAU-LEGUAY

Membres du jury :

M. Claude BLUMANN, Professeur à l'Université Panthéon-Assas

M. Albert BOURGI, Professeur à l'Université de Reims, Rapporteur

Mme Sylvie BRUNEL, Professeur à l'Université Paris IV Paris-Sorbonne,
Rapporteur

M. Philippe RYFMAN, Professeur associé à l'Université Paris I Panthéon-
Sorbonne

M. Serge SUR, Professeur à l'Université Panthéon-Assas, Directeur de thèse

Avertissement

L'Université Paris II Panthéon-Assas n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.

Ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Mes remerciements s'adressent en premier lieu au Professeur Serge Sur qui a accepté de diriger cette recherche. Je souhaite lui exprimer toute ma reconnaissance pour la confiance qu'il a bien voulu m'accorder, pour ses orientations et ses conseils avisés.

Je veux également remercier Madame Sylvie Brunel et Messieurs Claude Blumann, Albert Bourgi et Philippe Ryfman qui m'honorent en acceptant de participer à mon jury de thèse.

Mes recherches sur le terrain ont été considérablement facilitées par Linda, Claire, José, Amparo, Jan, Céline et Hilde. Qu'ils reçoivent ici ma sincère reconnaissance.

Mes remerciements s'adressent également à l'Institut des Hautes Études de Défense Nationale qui a fait confiance à un jeune chercheur dans le cadre du programme de soutien financier aux doctorants.

Je remercie pour sa disponibilité et son enthousiasme l'équipe du Centre Thucydide, dont la complicité intellectuelle, les discussions stimulantes et les précieux conseils m'ont guidé tout au long de ce travail. Je tiens en particulier à exprimer ma profonde gratitude à Célia Belin et Julian Fernandez pour leur soutien indéfectible sans lequel cette recherche n'aurait pu être menée à bien.

Je veux également remercier les personnes qui ont accepté la lourde tâche de me relire. Elles se reconnaîtront. Nicolas, Stéphane, Yoann : vous savez ce que je vous dois.

Cette thèse n'aurait pu aboutir sans le soutien de mon entourage, en particulier mes parents et mon conjoint, dont l'affection, les conseils et les encouragements me sont précieux.

Résumé

La Direction générale responsable de l'aide humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO) est un acteur particulier des relations internationales. Sa singularité est marquée par une institutionnalisation progressive et par un fonctionnement distinct au sein des institutions européennes.

L'étude de la stratégie qu'elle a élaborée pour lutter contre la malnutrition au Sahel révèle tout particulièrement les forces, les faiblesses, mais aussi les opportunités et les contraintes de l'aide humanitaire de la Commission européenne. À la lumière de cette stratégie, la DG ECHO est parvenue à promouvoir une approche crédible et reconnue afin de combattre la malnutrition. Néanmoins, l'enjeu sécuritaire que représente ce phénomène expose les vulnérabilités de la Commission européenne, à plus forte raison dans le contexte volatil du Sahel. Le manque de cohérence des actions extérieures et l'administration de l'Union européenne se révèlent particulièrement contraignants.

Pourtant, l'autorité et la maturité dont fait preuve la DG ECHO, notamment dans la dimension nutritionnelle de l'aide, lui offrent la légitimité d'exister et le privilège d'être devenu un acteur fondamental, voire incontournable, du système humanitaire. La plus-value qu'elle apporte repose sur l'expertise de son personnel mais aussi sur un partenariat original avec des opérateurs spécialisés. Au terme de deux décennies d'existence, la DG ECHO s'affirme et exerce une influence croissante sur la scène européenne, où elle contribue à la construction de l'identité de l'Union, mais aussi internationale.

Descripteurs : ECHO ; Commission européenne ; Union européenne ; aide humanitaire ; aide alimentaire ; aide d'urgence ; malnutrition ; Sahel ; Afrique de l'Ouest ; Nations Unies, ONG ; mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Title : **European Union and Humanitarian Action.
DG ECHO and malnutrition in the Sahel region**

Abstract

The European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid (ECHO) has become a unique actor in international relations. Its singularity is defined by a progressive institutionalisation and a proper functioning within the European institutions.

In particular, the study of the strategy ECHO has developed to fight malnutrition in the Sahel reveals the strengths, the weaknesses, the opportunities and the constraints of the European Commission humanitarian aid system. Indeed, ECHO has succeeded in promoting a credible and recognized policy to combat malnutrition. However, the security challenge posed by malnutrition exposes the European Commission's vulnerabilities, which are heightened in the volatile environment of the Sahel. The lack of coherence of the European Union external actions and administration are particularly constraining.

Though, the authority and maturity displayed by ECHO, specifically in the nutritional dimensions of aid, has increased its legitimacy to exist and to be a key player in the humanitarian aid system. The added value it provides is based on the expertise of its staff, but also on a unique system of partnerships with specialized operators. Twenty years after its creation, ECHO has asserted itself and has a growing influence on the international and European scene, where it contributes to the construction of the EU identity.

Keywords : ECHO ; European Commission ; European Union ; humanitarian aid ; food aid ; emergency assistance ; malnutrition ; Sahel ; West Africa ; United Nations ; NGOs ; International Red Cross and Red Crescent movement.

Sommaire

| | |
|---|------------|
| Table des illustrations | 9 |
| Abréviations et acronymes | 11 |
| Glossaire | 15 |
| <u>INTRODUCTION</u> | 19 |
| <u>Partie 1. LA SINGULARITÉ</u> | 35 |
| CHAPITRE 1. UNE INSTITUTIONNALISATION HESITANTE | 37 |
| I. Une implication progressive | 38 |
| II. Une compétence tardive et controversée | 68 |
| CHAPITRE 2. UNE ADMINISTRATION EN QUÊTE D'AUTONOMIE | 107 |
| I. Une administration spécifique | 107 |
| II. Une gestion complexe | 149 |
| <u>Partie 2. LA CRÉDIBILITÉ</u> | 185 |
| CHAPITRE 1. LA RATIONALITE | 187 |
| I. La complexité de la malnutrition | 187 |
| II. Une réponse spécifique | 218 |
| CHAPITRE 2. L'ADVERSITE | 257 |
| I. Des instruments européens en quête de cohérence | 258 |
| II. Un contexte international mouvant | 294 |
| <u>Partie 3. LA MATURITÉ</u> | 351 |
| CHAPITRE 1. LA VALEUR AJOUTEE | 353 |
| I. Une stratégie inédite de lutte contre la malnutrition | 353 |
| II. Une relation particulière et stratégique avec les partenaires | 409 |
| CHAPITRE 2. L'INFLUENCE | 441 |
| I. La diffusion de normes internationales | 442 |
| II. La projection de valeurs européennes | 481 |
| <u>CONCLUSIONS</u> | 527 |
| Bibliographie sélective | 535 |
| Annexes | 561 |
| Index | 593 |
| Table des matières | 597 |

Table des illustrations

| | | |
|-------------|--|-----|
| Figure 1. | Jeux de pouvoir et d'influence relatifs à l'aide humanitaire européenne | 108 |
| Figure 2. | Processus décisionnel des financements | 170 |
| Figure 3. | Processus de mise en œuvre | 176 |
| Figure 4. | Effets de la malnutrition au cours de la vie | 188 |
| Figure 5. | L'arbre de la malnutrition | 190 |
| Figure 6. | Bandelettes de mesure du périmètre brachial | 198 |
| Figure 7. | Schéma d'analyse des causes de la malnutrition | 199 |
| Figure 8. | Décisions de financements relatives aux plans globaux pour le Sahel | 233 |
| Figure 9. | Calendrier saisonnier de la zone soudano-sahélienne | 378 |
| Figure 10. | Part du budget de la DG ECHO dédié aux crises oubliées | 404 |
| Figure 11. | Identités visuelles successives de la DG ECHO | 493 |
| | | |
| Tableau 1. | Lignes budgétaires d'aide humanitaire en 1993 | 153 |
| Tableau 2. | Lignes budgétaires d'aide humanitaire et crédits engagés en 2013 | 154 |
| Tableau 3. | Décisions de financement | 167 |
| Tableau 4. | Seuils de gravité déterminés par le taux de malnutrition aiguë globale | 193 |
| Tableau 5. | Potentiel des indicateurs pour le dépistage communautaire de la malnutrition | 196 |
| Tableau 6. | Indicateurs de dépistage de la malnutrition chez les enfants de 6 à 59 mois | 196 |
| Tableau 7. | Prévalence de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans dans les États du Sahel couverts par le Plan global Sahel 2007 | 221 |
| Tableau 8. | Méthodologie d'identification des pays prioritaires | 237 |
| Tableau 9. | Sources d'informations pour l'évaluation d'une situation nutritionnelle | 251 |
| Tableau 10. | Modalités des instruments de protection civile et d'aide humanitaire | 264 |
| Tableau 11. | Les <i>clusters</i> humanitaires | 296 |
| Tableau 12. | Prise en charge de la malnutrition chez les enfants de 6 à 59 mois | 356 |
| Tableau 13. | Synthèse des pressions provoquées par l'exemption du paiement des soins sur les systèmes de santé | 359 |
| Tableau 14. | Traitement de la malnutrition aiguë sévère avec complications en Centre de récupération nutritionnelle intensive | 368 |

Abréviations et acronymes

Abréviations

| | |
|-----------------|------------------------------|
| art. | article |
| chap. | chapitre |
| coll. | collection |
| dir. | sous la(les) direction(s) de |
| éd. | édition |
| <i>et al.</i> | <i>et alii</i> |
| <i>ibid.</i> | <i>ibidem</i> |
| M€ | millions d'euros |
| Mds | milliards |
| n° | numéro |
| <i>op. cit.</i> | <i>opere citado</i> |
| p. | page(s) |
| s. | suivant |
| <i>v.</i> | <i>versus</i> |

Acronymes

| | |
|------------|--|
| ACF | Action Contre la Faim |
| ACP | Afrique, Caraïbes, Pacifique (pays ACP) |
| ACTED | Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ONG) |
| AEM | Analyse de l'économie des ménages |
| AGIR Sahel | Alliance globale pour l'initiative résilience au Sahel |
| AGNU | Assemblée générale des Nations Unies |
| AQMI | Al-Qaïda au Maghreb islamique |
| ATPE | Aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (RUTF, <i>Ready-to-use therapeutic food</i>) |
| CAH | Comité d'Aide humanitaire (<i>HAC, Humanitarian Aid Committee</i>) |
| CARE | <i>Cooperative American Relief Everywhere</i> |
| CCP | Contrat-cadre de partenariat (<i>FPA, Framework Partnership Agreement</i>) |
| CE | Communauté européenne |
| CEDEAO | Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest |
| CEE | Communauté économique européenne |
| CERF | <i>Central Emergency Response Fund</i> (Fonds central pour les interventions d'urgence, ONU) |
| CICR | Comité international de la Croix-Rouge |
| CILSS | Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel |
| CJCE | Cour de justice des Communautés européennes |
| CJUE | Cour de justice de l'Union européenne |
| CMAM | <i>Community-based Management of Acute Malnutrition</i> , Prise en charge communautaire de la malnutrition aigüe |
| COHAFA | Groupe de travail du Conseil de l'UE sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire |
| COM | Communication de la Commission européenne |

| | |
|-----------|--|
| CRENAM | Centre de récupération nutritionnelle ambulatoire pour modérés |
| CRENAS | Centre de récupération nutritionnelle ambulatoire pour sévères |
| CRENI | Centre de récupération nutritionnelle intensive |
| DFID | <i>Department for Foreign International Development</i> (ministère de la Coopération britannique) |
| DG | Direction générale de la Commission européenne |
| DG ENV | Direction générale Environnement de la Commission européenne |
| DG ECHO | Direction générale Aide humanitaire de la Commission européenne |
| DG RELEX | Direction générale Relations extérieures de la Commission européenne |
| DIH | Droit international humanitaire |
| DIPECHO | <i>Disaster Preparedness ECHO</i> , programme de préparation aux catastrophes d'ECHO |
| ECHO | <i>European Commission Humanitarian Office</i> , Office humanitaire de la Commission européenne |
| ECU | European Currency Unit |
| EUFOR | <i>European Union Force</i> , Force de l'Union européenne |
| EuropeAid | Direction générale Développement et Coopération de la Commission européenne |
| EVHAC | <i>European Voluntary Humanitarian Aid Corps</i> , Corps volontaire européen d'aide humanitaire |
| FAFA | <i>Financial and administrative framework agreement</i> , Accord cadre financier et administratif |
| FAO | <i>Food and Agriculture Organisation</i> , Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FED | Fonds européen de développement |
| FICR | Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FCA | <i>Forgotten Crises Assessment</i> (outil d'évaluation des besoins lors de crises oubliées, DG ECHO) |
| GHDI | <i>Good Humanitarian Donorship Initiative</i> |
| GNA | <i>Global Needs Assessment</i> (outil d'évaluation des besoins, DG ECHO) |
| HCR | Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (<i>UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees</i>) |
| HIP | <i>Humanitarian Implementation Plan</i> (Plan de mise en œuvre humanitaire, DG ECHO) |
| HPG | <i>Humanitarian Policy Group</i> (de l' <i>Overseas Development Institute</i> , Royaume-Uni) |
| IASC | <i>Inter-Agency Standing Committee</i> (Comité permanent inter-agences, ONU) |
| IFPRI | Institut de recherche sur les politiques alimentaires |
| IRD | Institut de recherche pour le développement |
| IRIN | Integrated Regional Information Networks |
| JO | Journal officiel (des Communautés européennes / de l'Union européenne) |
| LRRD | <i>Linkage between relief, rehabilitation and development</i> , Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement |

| | |
|-----------|---|
| MIC | <i>Monitoring Information Center</i> , remplacé par l'ERC (<i>Emergency Response Center</i> , Centre de réaction d'urgence en mai 2013) |
| MICR | Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge |
| MNLA | Mouvement National de Libération de l'Azawad |
| MSF | Médecins sans frontières |
| MUJAO | Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest |
| NEPAD | <i>New Partnership for Africa's Development</i> (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) |
| NOHA | <i>Network on Humanitarian Assistance</i> , Réseau d'assistance humanitaire |
| NU | Nations Unies (<i>UN, United Nations</i>) |
| OCDE | Organisation pour la coopération et le développement économique |
| OCHA | Bureau de coordination des Affaires humanitaires des Nations Unies (<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>) |
| ODI | <i>Overseas Development Institute</i> (Royaume-Uni) |
| OI | Organisation internationale |
| OIM | Organisation internationale pour les migrations |
| OMD | Objectifs du Millénaire pour le développement (<i>MDG, Millenium Development Goals</i>) |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| OPOCE | Office des Publications Officielles des Communautés européennes / de l'Union européenne |
| OTAN | Organisation du Traité d'Atlantique Nord |
| OXFAM | <i>Oxford Committee for Famine Relief</i> |
| PAM | Programme alimentaire mondial des Nations Unies (<i>WFP, World Food Programme</i>) |
| PBMH (PB) | Périmètre brachial à mi-hauteur (<i>MUAC, Mid-Upper Arm Perimeter</i>) |
| PESC | Politique étrangère et de sécurité commune |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNB | Produit national brut |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement (<i>UNDP, United Nations Development Programme</i>) |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'environnement (<i>UNEP, United Nations Environment Programme</i>) |
| RAU | Réserve d'aide d'urgence |
| REACH | <i>Accelerating the scale-up of food and nutrition actions</i> |
| SCN | <i>United Nations Standing Committee on Nutrition</i> , Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies |
| SEAE | Service européen pour l'action extérieure (<i>EEAS, European External Action Service</i>) |
| SMART | <i>Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions</i> , Mesure de la Mortalité, du Statut Nutritionnel (et de la Sécurité Alimentaire) en Situations de Crise |
| SUN | <i>Scaling-up nutrition</i> , Renforcement de la nutrition |

| | |
|-----------|---|
| TECE | Traité établissant une Constitution pour l'Europe |
| TFUE | Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne) |
| Traité CE | Traité instituant la Communauté européenne (avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne) |
| Traité UE | Traité sur l'Union européenne (avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne) |
| TUE | Traité sur l'Union européenne (après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne) |
| UA | Union africaine |
| UE | Union européenne |
| UEMOA | Union économique et monétaire ouest africaine |
| UEO | Union de l'Europe occidentale |
| UNICEF | <i>United Nations Children's Fund</i> , Fonds des Nations Unies pour l'Enfance |
| USAID | <i>United States Agency for International Development</i> , Agence des États-Unis pour le développement international |
| VIH | Virus d'immunodéficience humaine |
| VOICE | <i>Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies</i> , Réseau européen d'organisations de coopération dans le domaine humanitaire |

Glossaire

Action (assistance, secours, réponse) humanitaire : fourniture d'aide ou intervention pendant ou immédiatement après une catastrophe afin de sauver des vies et de répondre aux besoins de subsistance des personnes affectées. La réponse peut être immédiate, à court terme ou de plus longue durée.

Aide alimentaire : aide sous la forme de denrées alimentaires ou de financement prenant en charge la centralisation des achats et la distribution des vivres aux bénéficiaires.

Aide d'urgence : aide apportée pour répondre à un besoin humanitaire immédiat et non prévisible, lié à une situation (catastrophe naturelle ou causée par l'homme) qui menace la vie et le bien-être général d'une population.

Aliment thérapeutique prêt à l'emploi (ATPE) : aliment à densité énergétique élevée enrichi en minéraux et vitamines qui a été spécifiquement conçu pour traiter la malnutrition aiguë sévère. Le *Plumpy'Nut*[®] est un exemple connu d'ATPE.

Assistance alimentaire : toute intervention visant à lutter contre l'insécurité alimentaire, ses causes immédiates et ses diverses conséquences négatives. L'aide alimentaire peut impliquer la fourniture directe de nourriture, le transfert ou la fourniture de services appropriés (intrants, produits, espèces, coupons, compétences ou connaissances). L'assistance alimentaire (à caractère) humanitaire est fournie pour porter secours aux victimes de crises.

Capacité : combinaison de toutes les ressources et connaissances dont disposent une communauté, une société ou une organisation qui peut réduire le niveau de risque ou les effets d'une catastrophe.

Capacité de réponse : niveau de ressources et manière dont les personnes ou les organisations utilisent ces ressources pour faire face aux conséquences dommageables d'une catastrophe.

Catastrophe : perturbation sérieuse du fonctionnement d'une communauté causant des pertes humaines, matérielles, économiques et/ou environnementales qui dépassent la capacité de réponse de la communauté affectée en utilisant son propre niveau de ressources. Bien que les catastrophes soient généralement classées selon leur origine (naturelle ou anthropique), la plupart des « *catastrophes naturelles* » sont également causées par les interactions humaines avec l'environnement et la nature. Le terme de catastrophe naturelle est néanmoins généralement utilisé pour faire référence aux événements qui sont déclenchés par des phénomènes naturels (souvent extrêmes).

Ciblage : méthode de distribution d'articles (notamment alimentaires) et/ou de services à un groupe choisi de personnes ou de ménages plutôt qu'à chaque individu ou ménage dans la population.

Crise : événement ou série d'événements représentant une grave menace pour la santé, la sécurité ou le bien-être d'une communauté. Une crise peut avoir des causes naturelles ou anthropique, se déclarer subitement ou lentement et durer plus ou moins longtemps.

Crise alimentaire : crise résultant de la consommation alimentaire inadéquate, d'une mauvaise utilisation de la nourriture ou de la prévalence élevée de la malnutrition aiguë.

Crise oubliée : crise retenant peu ou pas l'attention des médias et dont les victimes reçoivent relativement peu ou pas d'aide internationale.

Décision de financement : acte par lequel la Commission alloue des ressources du budget général pour financer des actions humanitaires. Elle indique, entre autres, les objectifs des interventions humanitaires, la région, le type d'activités, les fonds à engager, la période d'éligibilité et les partenaires potentiels. Quatre types de décisions de financement existent : les décisions de première urgence, les décisions d'urgence, les plans globaux et les décisions *ad hoc*.

Déplacés : personnes ou groupes de personnes forcés ou contraints à fuir ou à quitter leur foyer ou leur lieu de résidence habituel, notamment en raison d'un conflit armé, de situations de violence généralisée, de violations des droits de l'homme ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme ou pour en éviter les effets, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un État (*Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, 1998).

Espace humanitaire : environnement opérationnel dont ont besoin les acteurs humanitaires sur le terrain pour avoir pleinement accès aux victimes, pour être capable de distribuer l'aide et pour offrir une protection sans mettre en danger la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires.

État nutritionnel : état physiologique d'une personne résultant de l'équilibre entre les besoins nutritionnels, l'apport alimentaire et la capacité du corps à assimiler ces nutriments.

Faim : sensation douloureuse causée par un apport alimentaire insuffisant, en particulier par une consommation insuffisante d'énergie alimentaire. Scientifiquement, la faim est considérée comme la privation de nourriture.

Insécurité alimentaire chronique : incapacité persistante à accéder à une alimentation et à un apport nutritionnel adéquats, sur une base soit constante, soit saisonnière. La faim chronique et la malnutrition sont associées avec, entre autres facteurs, la pauvreté structurelle, de faibles revenus, des conditions de santé et d'hygiène insuffisantes, un manque d'éducation et le manque d'autonomisation des femmes.

Insécurité alimentaire transitoire : déclin soudain ou progressif de l'accès et de la consommation alimentaires causé par un choc spécifique, comme une catastrophe naturelle, un effondrement économique, des échecs de la gouvernance ou un conflit.

Lien entre l'aide d'urgence la réhabilitation et le développement (LRRD) : le concept vise à garantir que les stratégies de retrait et d'entrée des différents acteurs/instruments se rejoignent dans une certaine « zone grise » entre les programmes de l'assistance humanitaire et de la coopération au développement de telle manière qu'il n'y ait pas interruption de l'aide. Pour réussir, l'approche LRRD nécessite dès les premières phases (rétablissement précoce) une planification de l'aide qui tienne compte des étapes ultérieures du processus lorsque les instruments de développement concordent avec les instruments d'aide d'urgence et la phase de réhabilitation.

Malnutrition : résultat de carences, d'excès ou de déséquilibres en énergie, en protéines et autres nutriments (vitamines et minéraux) et/ou de leur absorption dans l'organisme. Dans les pays en développement, les personnes malnutries souffrent majoritairement de sous-alimentation (dénutrition), par opposition à la surnutrition. Les diverses formes isolées ou combinées de sous-alimentation sont :

- *La malnutrition aiguë :* résultat d'un processus grave (manque de produits alimentaires et/ou maladie) qui a produit des pertes soudaines et importantes de poids. Elle est définie par la présence d'œdèmes bilatéraux et/ou d'amaigrissement (amaigrissement, faible poids par rapport à la taille). La malnutrition aiguë peut être *modérée* ou *sévère* (un enfant atteint de la forme sévère est très vulnérable et présente un risque élevé de mortalité).

- *La malnutrition chronique :* retard de croissance résultant d'épisodes prolongés ou répétés de malnutrition depuis la naissance. Les programmes de santé préventifs (visant les femmes enceintes, les nourrissons et les jeunes enfants de moins de deux ans d'âge) destinés à corriger ou prévenir le retard de croissance exigent des interventions à long terme de planification et d'élaboration de politiques.

- *L'insuffisance pondérale :* faible poids par rapport à l'âge traduisant la combinaison d'amaigrissement et de retard de croissance. L'indicateur d'insuffisance pondérale est couramment utilisé dans le suivi et la promotion de la croissance et de la santé de l'enfant et dans les programmes visant à la prévention et le traitement de la dénutrition.

- *Malnutrition liée aux carences en micronutriments :* les carences en fer, en iode, en vitamine A et en zinc sont parmi les principales causes de décès par maladie dans les pays en développement. D'autres carences qui sont plus spécifiques aux situations d'urgence incluent celles de la thiamine (B1), de la riboflavine (B2), de niacine (B3) et de la vitamine C.

Mesures anthropométriques : techniques permettant d'évaluer la corpulence, les proportions et la composition du corps humain. Elles peuvent représenter une mesure unique, telle que le périmètre brachial, ou des combinaisons, tels que le poids et la taille. Les indices anthropométriques sont utilisés pour évaluer et suivre l'évolution de l'état nutritionnel d'un individu ou d'une population.

Morbidité (taux de) : nombre de personnes atteintes par une maladie par unité de population (généralement 1 000, 10 000 ou 100 000 personnes) sur une période donnée.

Moyens d'existence (ou de subsistance) : capacités, actifs (matériels et sociaux) et activités nécessaires à un individu pour subsister.

Nutrition : science de la manière dont les nutriments et d'autres substances contenues dans les aliments agissent et interagissent en matière de santé.

Partenaire : organisation humanitaire (nationale ou internationale, agence spécialisée des États membres, autorités locales) signataire d'une des conventions suivantes :

Accord cadre financier et administratif (FAFA) : accord entre les Nations Unies et la Commission européenne établissant les droits et obligations mutuels des partenariats entre ces parties pour le financement d'actions humanitaires.

Contrat-cadre de partenariat (CCP/ONG) : accord entre la DG ECHO et les ONG qui établit les principes du partenariat, définit leurs rôles, droits et obligations respectifs et fixe les règles applicables aux actions mises en œuvre par les ONG et financées par la DG ECHO.

Contrat-cadre de partenariat pour les organisations internationales (CCP/OI) : accord entre la DG ECHO et les organisations internationales, autres que les agences de l'ONU (soumises aux dispositions du FAFA) qui établit les principes du partenariat entre la DG ECHO et les organisations internationales, définit leurs rôles, droits et obligations respectifs et fixe les règles applicables aux actions mises en œuvre par les organisations internationales et financées par la DG ECHO.

Prévalence (taux de) : proportion d'une population déterminée qui présente une caractéristique ou souffre d'un problème de santé (comme la dénutrition) sur une période donnée.

Principes humanitaires : La définition des principes figure dans le Code de conduite pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes et dans la Résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ils sont inspirés des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, en particulier :

Humanité : tout être humain doit être traité humainement en toute circonstance. Ce principe signifie également sauver des vies et soulager la souffrance tout en assurant le respect de l'individu. Il s'agit là du principe fondamental de l'action humanitaire.

Impartialité (ou non discrimination) : l'aide humanitaire doit être impartiale et non basée sur la nationalité, la race, la religion ou les convictions politiques. Seuls les besoins doivent être pris en compte.

Indépendance : les agences humanitaires doivent définir et mettre en œuvre leurs propres politiques, indépendamment des (autres) politiques ou actions gouvernementales.

Neutralité : la neutralité implique de ne pas prendre parti dans les hostilités ou de ne pas s'engager à un quelconque moment dans une controverse de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique.

Prépositionnement des stocks : constitution de stocks d'urgence et de matériels non destinés à être utilisés immédiatement et sans lien direct avec une crise donnée, dans le but de renforcer la préparation aux situations d'urgences/catastrophes naturelles dans des pays tiers.

Prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë (CMAM) : se réfère au traitement et à l'alimentation d'enfants souffrant de malnutrition aiguë sévère sans complications (infections médicales), au moyen d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi, qui est mis en œuvre à domicile avec un apport externe du système communautaire.

Réduction des (risques de) catastrophes : cadre conceptuel des éléments considérés comme capables de minimiser ou de réduire les risques de catastrophes dans une communauté ou une société, de les éviter (prévention) ou de les limiter (atténuation et préparation), mais aussi de permettre de répondre (aide d'urgence) et de faciliter la récupération des suites des conséquences d'un phénomène naturel ou causé par l'homme.

Mitigation (atténuation) : mesures structurelles entreprises afin de protéger et/ou de renforcer les éléments vulnérables pour minimiser l'impact dommageable des phénomènes naturels, de la dégradation environnementale et des accidents technologiques.

Préparation : activités et mesures prises à l'avance par les personnes et les organisations pour assurer une mise en œuvre efficace de la réponse à l'impact d'un éventuel phénomène (constituant une menace pour les populations exposées), avec la diffusion en temps voulu d'une alerte appropriée, l'évacuation temporaire des personnes et des biens d'un site menacé et le renforcement local des capacités de réponse aux urgences.

Prévention : activités et/ou mesures physiques visant à prévenir de manière permanente les populations et ressources exposées à l'impact dommageable d'un phénomène ou moyens de contrôler autant que possible, le phénomène et la menace qu'il représente.

Réfugiés : personne qui craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays (article premier de la *Convention relative au statut des réfugiés*, 1951).

Résilience : capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister, à s'adapter et à récupérer rapidement à la suite de crises et de chocs.

Risque : probabilité de la survenue d'un événement préjudiciable, ou pertes potentielles (décès, dommages corporels, biens, moyens de subsistance, interruption de l'activité économique ou dégradation de l'environnement) résultant des interactions entre les menaces induites par des phénomènes naturels et/ou dues à l'activité humaine et les conditions de vulnérabilité (conventionnellement, le risque est exprimé par la formule : $\text{Risque} = \text{menaces} \times \text{vulnérabilité} / \text{capacité}$).

Sécurité alimentaire : l'état de sécurité alimentaire est atteint aux niveaux individuel, familial, national, quand tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès économique et physique à une alimentation suffisante, sûre et nutritive pour satisfaire les besoins nutritionnels.

Accès : capacité à utiliser des ressources pour obtenir des aliments adéquats et appropriés pour un régime alimentaire nutritif. L'accès dépend du revenu disponible pour les ménages, de la répartition des revenus au sein des ménages et du prix des aliments.

Disponibilité : capacité à assurer une quantité suffisante de nourriture adéquate et appropriée à partir de la production des ménages, d'autres productions domestiques, des importations commerciales ou de l'aide alimentaire.

Sécurité nutritionnelle : effet direct d'une bonne santé, d'un environnement sain, de bonnes pratiques de soins et d'une sécurité alimentaire au niveau des ménages. Une famille (ou un pays) peut jouir d'une sécurité alimentaire sans que tous ses membres (ou habitants) en bénéficient. La sécurité alimentaire est donc souvent une condition nécessaire mais insuffisante de la sécurité nutritionnelle.

Système d'alerte précoce : système d'information conçu pour fournir des informations opportunes et efficaces, par le biais de réseaux institutionnels ou de communication formels et informels identifiés, qui permettent aux communautés exposées à une menace d'agir pour éviter ou réduire leur risque et en se préparant à une réponse efficace.

Vulnérabilité : ensemble de conditions et de processus résultant des facteurs physiques, sociaux, culturels, politiques, économiques et environnementaux qui augmentent la prédisposition d'une personne ou d'une communauté à être affectée par l'impact d'un danger naturel ou anthropique et réduisent la capacité à prévoir cet impact, à y faire face, à y résister et à s'en remettre. La vulnérabilité à la sous-nutrition dépend des dangers de perte d'accès à la nourriture, de soins nutritionnels appropriés ou d'une incapacité à assimiler physiologiquement les aliments disponibles en raison d'une infection ou d'une autre maladie.

Sources : COMMISSION EUROPEENNE, *Addressing undernutrition in emergencies*, Document de travail des services de la Commission, SWD(2013) 72 final du 12.03.2013, p. 39-40 ; COMMISSION EUROPEENNE, *L'approche de l'UE sur la résilience : tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2012) 586 final du 03.10.2012, p. 5 ; COMMISSION EUROPEENNE, *La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure – Une approche intégrée par secteurs et modalités de l'aide*, Document de référence n° 13, septembre 2011, 104 p., p. 67-71 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Lignes directrices pour la passation de marchés dans le domaine de l'aide humanitaire*, septembre 2010, Annexe 1 ; HCR/PAM, *Manuel pour l'alimentation sélective : la prise en charge de la malnutrition dans les situations d'urgence*, 2009, 94 p., p. 71-78 ; UNION EUROPEENNE, *Le consensus européen sur l'aide humanitaire*, Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne (JO C 25 du 30.1.2008).

INTRODUCTION

Après quatre heures et trente-cinq kilomètres de piste, Nana est arrivée à Rounga, dans le nord-ouest du Burkina Faso, au centre de santé le plus proche de chez elle pour soigner l'un de ses quatre enfants. Tandis qu'elle aide sa fille Safiatou à avaler un sachet rempli d'une pâte nutritive au goût d'arachide, Linda rédige un appel d'offres, installée devant un ordinateur au quatrième étage du bâtiment abritant la Direction générale d'Aide humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO) à Bruxelles. Éloignées de plusieurs milliers de kilomètres, ces femmes sont pourtant liées, sans connaître leur existence respective.

À Rounga, le centre ambulatoire ouvre tous les mardis pour détecter et soigner les enfants souffrant de malnutrition et d'autres maladies associées, tel le paludisme dont est atteint un enfant sur dix ce jour-là. Une organisation non gouvernementale (ONG) spécialisée participe au fonctionnement du centre de santé communautaire. Safiatou, quinze mois, reçoit cet aliment nutritionnel et thérapeutique car un médecin de l'ONG a diagnostiqué qu'elle était sévèrement malnutrie. L'approvisionnement des produits thérapeutiques distribués aux enfants est principalement assuré par les agences des Nations Unies, qui reçoivent à cette fin des fonds de la DG ECHO.

L'association du Sahel et d'enfants souffrant de la faim est, dans l'imaginaire collectif, relativement bien ancrée. En revanche, moins notoire est le fait que ces enfants puissent survivre, et même être sauvés, à plus forte raison par la Commission européenne. Pourtant, en 2012, « *plus de 900 000 enfants malnutris ont pu être sauvés au Sahel* »¹ et « *la Commission européenne a mobilisé un total de 338,5 millions d'euros pour les crises alimentaires et nutritionnelles dans la région du Sahel* »². En somme, la Commission européenne³ consacre une

¹ UNICEF, « Sahel : sauvons 1,2 millions d'enfants de la malnutrition ! », 18 juillet 2013, disponible sur : <http://www.unicef.fr/contenu/actualite-humanitaire-unicef/sahel-sauvons-12-million-d-enfants-de-la-malnutrition-2013-07-18>.

² Site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/aid/sub_saharian/sahel_fr.htm.

³ La Commission européenne est l'une des trois principales institutions de l'Union européenne, avec le Conseil de l'Union (Conseil des ministres) et le Parlement européen. Les termes « Union », « Commission », « Parlement », « Conseil » (quelle que soit sa formation siégeante) et « Cour des comptes » utilisés sans spécification se réfèrent dans cette étude aux institutions européennes. De même, les termes « Europe » et « européen » se référeront le plus souvent à l'Union européenne et non au continent européen. Représentant l'intérêt général de l'Union, la Commission détient le pouvoir exclusif d'initiative de la politique

partie du budget de l'Union européenne à aider le Sahel en proie aux crises alimentaires et nutritionnelles. Cela permet sans nul doute d'empêcher des enfants malnutris de mourir.

Si l'action humanitaire des États membres est relativement bien connue de l'opinion publique européenne, l'aide fournie par la Commission dans les situations de catastrophes naturelles ou de conflits l'est moins⁴. Pourtant, l'aide humanitaire des États membres et de la Commission élève l'Union européenne au rang de premier bailleur au monde. Près du tiers des financements provient de la Commission⁵. En vingt ans, celle-ci, deuxième bailleur mondial après les États-Unis, a engagé près de quinze milliards d'euros pour apporter de l'aide d'urgence aux victimes de plus de cent quarante pays touchés par des catastrophes d'origine naturelle et humaine⁶.

Dans ces conditions, au vu de l'importance prise par la Commission et en l'absence d'études de référence récentes, une analyse de l'aide humanitaire de la Commission européenne était nécessaire. L'action humanitaire des États membres ainsi que la coopération au développement se situent par conséquent au-delà des limites de la présente étude. En raison cependant de leur connexité avec le sujet, nous nous autoriserons à inclure quelques analyses lorsque cela sera jugé pertinent.

Une telle étude paraît d'autant plus appropriée que l'aide humanitaire de la Commission européenne est controversée (A) et que la lutte contre la malnutrition au Sahel représente un enjeu sécuritaire (B). Il conviendra ensuite de présenter les instruments

de l'Union et est légalement responsable du budget qu'elle exécute. Elle désigne tant le Collège des vingt-huit Commissaires que l'ensemble des Directions générales et des Services qui la composent.

⁴ Comme l'illustre le pourcentage de citoyens européens interrogés ayant conscience ou connaissance que l'Union européenne, par l'intermédiaire de la Commission, finance des activités d'aide humanitaire :

- 63 % en 1995 (COMMISSION EUROPEENNE, « Public opinion and the European Union », *Eurobaromètre standard*, n° 42, printemps 1995, p. 73-74) ;
- environ 40 % en 2001 (COMMISSION EUROPEENNE, « Les Européens et l'aide humanitaire », *Eurobaromètre spécial*, n° 153 (wave 55.1), mai-juin 2001, p. 20-22)
- 68 % en 2012 (COMMISSION EUROPEENNE, « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer*, n° 384 (wave EB77.1), juin 2012, p. 7-9).

Les écarts de tendance peuvent s'expliquer en raison d'une part des élargissements successifs (les nouveaux citoyens européens n'ayant pas toujours conscience des activités de la Commission), d'autre part de l'implication de la Commission dans les conflits rwandais et yougoslave précédant ou coïncidant avec la préparation du premier eurobaromètre cité.

⁵ Entre le 1^{er} janvier 1999 (données les plus anciennes disponibles) et le 30 juin 2013, la Commission et les États membres ont contribué pour 45,438 milliards de dollars (dont 14,681 pour la Commission). Les contributions des États membres ne sont prises en compte qu'à partir de leur adhésion (pour les États entrés après 1999). En comparaison, les États-Unis ont fourni 34,063 milliards de dollars d'aide sur la même période (*source* : Financial Tracking Service d'OCHA, <http://fts.unocha.org>). Si la proportion d'aide fournie par la Commission tend à décliner au gré de l'accroissement des États membres au sein de l'UE, elle reste encore la contributrice majoritaire.

⁶ COMMISSION EUROPEENNE, « Budget de la DG ECHO 1993-2012 », disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexI.pdf. Voir également l'Annexe 3 table d.

d'analyse qui ont appuyé nos recherches (C) avant d'expliciter les hypothèses et la problématique retenues (D) pour construire cette étude.

A. La controverse : la Commission européenne et la pratique humanitaire

Méconnue, l'action humanitaire de la Commission existe pourtant depuis plus de quatre décennies. Elle trouve ses origines dans les années soixante, d'abord sous la forme d'assistance alimentaire, puis de secours aux populations victimes de catastrophes. Vingt ans de pratique humanitaire ont conduit la Commission à vouloir en rationaliser la gestion et en améliorer la visibilité. À cet effet est créée une entité spécifiquement dédiée à l'aide d'urgence, dénommée « Office humanitaire de la Communauté européenne » et présentée sous le sigle ECHO, correspondant à son acronyme anglais, *European Community Humanitarian Office*⁷. Entrée en fonction le 1^{er} avril 1992, sa mission est de superviser et de coordonner les opérations d'aide humanitaire dans les pays tiers.

Quelques précisions sémantiques s'avèrent nécessaires. L'appellation officielle de la DG ECHO dans le cadre de la Commission actuellement en fonction est la Direction générale de l'Aide humanitaire et de la Protection civile⁸. L'Office, créé en 1992, est devenu une Direction générale en 2004. Les termes « Office humanitaire », « Service d'aide humanitaire », « ECHO », « DG ECHO » ou encore « DG Aide humanitaire » seront employés au cours de cette étude pour la désigner.

L'aide humanitaire de la Commission a progressivement pris de l'ampleur, comme en témoignent la croissance des fonds européens qui lui sont dédiés⁹, la création de l'Office humanitaire en 1992 et la reconnaissance juridique – certes tardive – de ce domaine. En effet, la création d'ECHO intervient alors que l'aide humanitaire n'est pas une compétence de la Communauté européenne. Cette curiosité interpelle à plusieurs titres et conduit à s'interroger sur les motivations de la Commission.

La Commission n'exerce a priori que des compétences qui lui sont expressément attribuées par les traités. Comment, dès lors, a-t-elle pu donner autant d'ampleur à l'aide humanitaire sans que ceux-ci ne l'y invitent ? Quelles modalités ont permis à la pratique

⁷ L'appellation *European Commission Humanitarian Office* (Office humanitaire de la Commission européenne) est également courante puisque ECHO est sous l'égide d'un Commissaire européen.

⁸ La protection civile ne fera l'objet que de développements mineurs dans cette étude. Lorsqu'il sera fait mention du budget d'aide humanitaire géré par la DG ECHO, les fonds dédiés à la protection civile seront donc exclus.

⁹ Voir Annexe 3 (notamment la table c).

humanitaire de se développer et selon quelle conception de l'aide ? ECHO formerait-il alors, à l'image de l'Union européenne, une « *construction juridique originale* » dotée d'une « *identité propre* »¹⁰, voire « *un laboratoire des relations internationales* »¹¹ ?

Ensuite se pose la question du cadre géopolitique dans lequel ce nouvel acteur humanitaire est créé. En 1991, ce contexte est caractérisé, à l'échelle européenne, par la renégociation du traité de Maastricht et l'émergence d'une politique étrangère et de sécurité commune ; à l'échelle internationale, par la fin de la guerre froide et l'afflux de secours aux populations kurdes pendant le conflit irakien. La coïncidence de la création de cette entité et de ce contexte est-elle fortuite ou obéit-elle à des intérêts politiques déterminés ? Comment analyser le mouvement d'une pratique à une politique spécifique dans le domaine de l'aide alimentaire¹² alors que l'Union tente, dans le même temps, de se doter d'une politique étrangère commune ?

Enfin, le système humanitaire est multiple et complexe, composé de gouvernements locaux, d'ONG locales et internationales, de bailleurs de fonds, d'agences onusiennes, d'organismes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹³, de fondations, de forces armées, d'entreprises privées, etc¹⁴. Si la création d'ECHO, doté de capacités de financement croissantes, semble bienvenue au regard des besoins causés par les catastrophes naturelles et les conflits dans le monde, la diversité et

¹⁰ Selon les termes employés dans MICHEL Denis, RENOU Dominique, *Code commenté de l'Union européenne*, Paris, Éditions de Vecchi, 2000, 322 p., p. 28.

¹¹ Selon la pensée d'Auguste Comte, voir GRANGE Juliette, *Auguste Comte. La politique et la science*, Paris, Odile Jacob, 2000, 320 p., p. 207.

¹² Le terme de « politique », employé avec l'adjectif « humanitaire », prendra le plus souvent la signification du concept anglais de « *policy* », qui s'entend comme l'orientation donnée pour guider, influencer ou déterminer les décisions et la conduite des actions, et non de « *politics* », à savoir l'art ou la science politique de gouverner. Afin de réduire l'ambiguïté, l'expression « stratégie humanitaire » pourra être préférée à celle de « politique humanitaire ».

¹³ Les « Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » (adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986) définissent la composition de ce Mouvement rassemblant des entités dotées de statuts juridiques spécifiques :

- le Comité international de la Croix-Rouge, « *fondé à Genève en 1863, consacré par les Conventions de Genève et par les Conférences internationales de la Croix-Rouge, est une institution humanitaire indépendante ayant son statut propre* » (*ibid.*, art. 5 § 1). Les « Statuts du Comité international de la Croix-Rouge » précisent : « *Le CICR est constitué en association régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse. Il a la personnalité juridique* » (art. 2) ;
- les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, « *organisations nationales autonomes* » (art. 3 § 2 des « Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ») ;
- la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui comprend les Sociétés susmentionnées, « *agit en qualité d'association régie par ses propres Statuts avec tous les droits et les devoirs d'une institution organisée corporativement et dotée de la personnalité juridique* » (*ibid.*, art. 6 § 1).

¹⁴ Au sujet du système humanitaire, voir principalement COCK Émile, *Le Dispositif humanitaire, Géopolitique de la générosité*, Paris, L'Harmattan, 2005, 182 p. ; RYFMAN Philippe, *La Question humanitaire, Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999, 208 p., p. 19-46 et 56-126 ainsi que, pour un état de ce système lors de la création d'ECHO : DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, Lille, Atelier national de reproduction des thèses, 2000, 667 p., p. 22-24 et RUFIN Jean-

l'expertise des acteurs préexistants ne manquent pas d'interroger sur la nécessité et la légitimité de ce nouvel arrivant¹⁵. Dans ces conditions, la Commission s'est-elle dotée d'une capacité d'intervention en s'inspirant d'acteurs existants ou a-t-elle réservé un statut particulier à son Office humanitaire ?

Le doute entourant la pertinence de la création d'ECHO, la légitimité de son action et la valeur ajoutée qu'il est susceptible d'apporter méritent d'accorder une attention particulière aux motivations et à l'engagement de la Commission dans le domaine de l'aide humanitaire, mais aussi aux modalités de l'aide.

La DG ECHO est un bailleur de fonds, c'est-à-dire qu'elle finance des programmes humanitaires auxquels elle ne participe pas directement. En réalité, elle subventionne des opérations que mettent en œuvre environ deux cents partenaires. Ceux-ci peuvent être classés en trois catégories : les agences spécialisées des Nations Unies, les organisations internationales, principalement issues du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que les ONG.

En conséquence, la DG ECHO est chargée de la bonne gestion financière des fonds de l'Union dédiés à l'action humanitaire, c'est-à-dire qu'elle prépare, évalue et finance l'aide. Dans ce cadre, elle administre les fonds, sélectionne ses partenaires opérationnels, analyse les besoins et évalue les conditions des interventions et, en fonction des résultats ainsi obtenus, octroie des financements. En somme, elle veille à ce que les biens et services humanitaires parviennent rapidement et efficacement aux populations vulnérables dans des zones de crise. Elle a également la responsabilité de fournir une aide en fonction de besoins réels évalués et dans le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Au surplus, la DG ECHO veille à accroître la visibilité des activités humanitaires de la Commission, et, plus largement, de l'Union européenne.

L'aide humanitaire européenne a récemment souffert de la détérioration du contexte international. L'accroissement de la fréquence des crises et l'amplification de leurs répercussions, la multiplication des acteurs, les dégradations climatiques ou encore l'insécurité croissante des zones d'intervention, obligent la DG ECHO à s'adapter, de surcroît dans un contexte de crises économique et financière mondiales d'ampleur.

Christophe, *Le piège humanitaire*, Paris, Jean-Claude Lattès, coll. Pluriel, 1993, 386 p., p. 337-370.

¹⁵ Christine Declerck-Tiberghien s'interroge de surcroît sur la légitimité d'une entité appartenant à une organisation internationale dont la vocation était initialement strictement économique (DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 24).

B. L'enjeu : la lutte contre la malnutrition au Sahel

La malnutrition serait la plus sérieuse menace de santé publique et la première cause de mortalité infantile dans le monde¹⁶. Dans sa forme chronique, elle affecte plus d'un tiers des enfants au Sahel¹⁷. Dans sa forme la plus sévère, elle touche un enfant sur dix depuis plus d'une décennie dans cette région¹⁸. Il s'agit d'une pathologie complexe, dont la difficulté à en comprendre les origines est liée à la multitude de facteurs qui interviennent et interagissent. La confusion qui peut en résulter pour appréhender ce phénomène ne le rend que plus ardu à combattre.

L'état de malnutrition, caractérisé par un déséquilibre quantitatif ou qualitatif de la ration alimentaire, recouvre diverses situations. Ce désordre peut entraîner soit un excès en nutriments spécifiques, il s'agit alors de suralimentation ou de surnutrition, phénomène qui concerne avant tout les populations des pays développés et une part marginale des populations dans les pays en développement ; soit une carence qui se manifeste sous la forme de dénutrition¹⁹. Les carences se retrouvent principalement chez les populations des pays en développement et de manière beaucoup plus marginale au sein des populations défavorisées dans les pays développés.

La définition que donne le Programme alimentaire mondial (PAM) de la malnutrition – largement acceptée et souvent reprise par les organisations internationales – comprend implicitement les deux dimensions du problème, la carence et l'excès : *« état dans lequel la fonction physique de l'individu est altérée au point qu'il ne peut plus assurer la bonne exécution de fonctions corporelles comme la croissance, la grossesse, la lactation, les capacités d'apprentissage, le travail physique, la résistance aux maladies et la guérison après celles-ci »*²⁰.

La notion de malnutrition est conceptualisée de manière relativement large. Elle est généralement employée pour désigner un déséquilibre entre la consommation alimentaire et des niveaux de dépenses énergétiques acceptables. Dans le domaine de l'humanitaire, le terme de malnutrition est presque exclusivement employé au sens restreint de déséquilibre

¹⁶ OMS, UNICEF, STANDING COMMITTEE ON NUTRITION (SCN, NATIONS UNIES), « WHO, UNICEF, and SCN informal consultation on community-based management of severe malnutrition in children », *SCN Nutrition Policy Paper*, n° 21, 2006, 108 p., p. S 49. Voir également l'Annexe 6 a.

¹⁷ Voir le tableau 7 p. 221. Voir également l'Annexe 6 b.

¹⁸ UNICEF, *La malnutrition au Sahel*, UNICEF – Bureau d'Afrique de l'Ouest et centrale, 2009, disponible sur : http://www.unicef.org/wcaro/2009_2819.html : « il est estimé que 40 % des enfants de moins de cinq ans (soit 4 millions d'enfants) souffrent de malnutrition chronique. [...] Au Sahel, 56 % des décès des enfants sont attribuables à la malnutrition, la cause de plus de 300 000 décès d'enfants chaque année. Les taux de malnutrition chez les enfants sont restés au-dessus des seuils critiques pendant au moins une décennie ». Voir également l'Annexe 6 b.

¹⁹ La dénutrition est provoquée par l'arrêt de l'alimentation, volontaire ou consécutif à une maladie.

de l'état nutritionnel lié à une carence, résultat d'une alimentation insuffisante et/ou pauvre en nutriments. La présente étude retenant cette acception, les termes sous-alimentation, sous-nutrition, dénutrition et malnutrition pourront se substituer²¹.

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le seuil d'un milliard de personnes souffrant de sous-alimentation dans le monde a été dépassé en octobre 2009²². Si ce nombre s'est réduit depuis, la malnutrition n'en reste pas moins un défi majeur. Elle se rencontre principalement dans des environnements sanitaires défectueux dans lesquels les populations les plus à risque, les enfants, les femmes enceintes et les personnes âgées, sont soumises à des agressions infectieuses et parasitaires récurrentes. La forme aiguë de malnutrition, liée à un déficit ponctuel de disponibilité ou d'accès à la nourriture, détériore l'état de santé et s'observe principalement pendant la « *saison de la faim* ». Au Sahel, les cultures arrivent à maturité en septembre et octobre. Les stocks commencent généralement à manquer à partir de mai. En conséquence, la soudure agricole dure quatre mois, de mai à août. Pendant cette période, les prix augmentent en raison de la rareté des denrées alimentaires (alors que les prix alimentaires sont au plus bas juste après les récoltes).

La malnutrition est entretenue ou aggravée par la pauvreté, une mauvaise gouvernance, des infrastructures défailtantes, une scolarisation insuffisante ou encore de mauvaises habitudes alimentaires. Elle engendre des maladies liées à une sous-alimentation chronique ou à des carences en protéines. Or, les malnutris étant plus vulnérables que d'autres face aux épidémies, la malnutrition enregistre des taux de mortalité élevés et entraîne de graves séquelles, en termes de maladies mais aussi de troubles de croissance et de développement. Le saut qualitatif engendré par l'introduction d'aliments thérapeutiques pour soigner les formes les plus sévères de malnutrition autorise pourtant l'optimisme.

Face à ce constat, la DG ECHO a accentué ses efforts pour réduire la faim dans le monde. Pour la première fois en 2007, elle décide d'adopter une approche régionale et choisit le Sahel pour mettre en place un programme spécifique de lutte contre la malnutrition en faveur des catégories de population jugées les plus vulnérables : les enfants

²⁰ Définition du PAM à l'adresse : <http://one.wfp.org/french/?NodeID=32>.

²¹ Ces termes comportent tout de même des nuances expliquées *infra* Partie 2, chap. 1, I, A et dans le glossaire.

²² FAO, *L'Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008*, Rome, FAO, 2008. Alors que ce seuil avait été dépassé en 2009, avec 1 023 millions de personnes souffrant de sous-nutrition chronique, ce chiffre a reculé à 870 millions en 2010-2012, soit 12,5 % de la population mondiale. Précisons toutefois que ces statistiques sont fondées sur des estimations.

de moins de cinq ans, les femmes enceintes et allaitantes²³. Il s'agit non seulement d'assurer leur survie immédiate, mais d'améliorer la capacité des pays concernés à progresser vers le développement économique et social.

Le terme de Sahel est issu de l'arabe « ساحل » [sahil] signifiant « côte », « rivage » ou encore « frontière ». Le Sahel est en effet situé entre le désert du Sahara au nord et la savane soudanaise au sud. La région est caractérisée par un climat semi-aride, alternant des étés très chauds (de 30 à 45° C en moyenne) et des hivers frais, voire froids. Dans cette zone intermédiaire entre le climat aride du Sahara et subhumide des régions côtières d'Afrique de l'Ouest, la pluviométrie est réduite et erratique : alors que la longue période sèche (d'octobre à juin) ne voit que six à onze mm d'eau tomber, les pluies diluviennes de la courte saison humide (de juin à septembre) déversent entre 100 mm (au nord) et 750 mm (au sud) d'eau en quelques orages violents.

Cette apparente unité masque une diversité qui offre plusieurs interprétations quant aux États qui composent le Sahel. Par pragmatisme, nous retiendrons la conception adoptée par la DG ECHO, à savoir, d'ouest en est, le Cap-Vert, le Sénégal, la Gambie, la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, ainsi que les « zones sahéliennes » de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Togo, du Bénin, du Nigéria et du Cameroun²⁴. Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la malnutrition au Sahel, la DG ECHO a identifié cinq pays prioritaires, qui intéressent donc le cœur de notre étude : la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad²⁵.

Dans ces pays, la vulnérabilité économique, marquée par le manque de diversification des activités ainsi que l'instabilité de la production et de la distribution agricoles, se conjugue au retard dans le développement humain, tels que le révèlent les indicateurs de santé, de scolarisation et de nutrition. À l'exception de la Mauritanie, il s'agit de pays enclavés. La faible densité de population et l'environnement hostile contraignent la communication et l'approvisionnement. La fécondité, la mortalité infantile et la croissance

²³ La catégorie des enfants concerne en particulier ceux âgés de six mois à deux ans. Durant les six premiers mois de vie, l'organisation mondiale de la santé (OMS) recommande l'allaitement maternel exclusif. Les enfants de moins de six mois ne sont donc pas les premiers concernés par les mesures nutritionnelles. Lorsqu'un enfant est âgé de six mois, un nouveau bébé peut arriver au sein de la famille, le contraignant à un sevrage brutal le rendant fragile et démuné. Cette faiblesse et son jeune âge ne lui permettront pas d'accéder dans de bonnes conditions au plat familial, provoquant des carences pouvant conduire à la malnutrition.

²⁴ La Guinée-Bissau, la Sierra Leone et le Liberia complètent la liste des pays dans lesquels le bureau régional d'appui de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest est susceptible d'intervenir depuis 2005 (voir Annexe 5).

²⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative au financement d'un plan global pour les opérations humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en la région du Sahel d'Afrique de l'Ouest*, ECHO/-WF/BUD/2007/01000 du 29.05.2007, 27 p.

démographique y sont élevées²⁶. L'espérance de vie est faible et un peu plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de deux dollars par jour. Au cours de notre étude, trois des cinq États retenus ont connu un coup d'État (Mauritanie en 2009, Niger en 2010 et Mali en 2012) tandis que les gouvernements des deux autres pays ont également affronté des tentatives de renversement. La récente crise malienne a cristallisé les dynamiques affectant non seulement la sécurité alimentaire, mais aussi la sécurité humaine²⁷ dans l'ensemble de la sous-région.

Les manifestations contre la vie chère au printemps 2008²⁸ ont engendré un regain d'intérêt des bailleurs pour la malnutrition en rappelant que la faim catalyse le mécontentement de la population. La dimension sécuritaire de la malnutrition est connue. Les politiques nutritionnelles ont certes pour but d'atténuer les effets des crises alimentaires, mais aussi, à plus long terme, d'apaiser les tensions sociales et économiques. Face aux groupes terroristes qui offrent nourriture, vêtements et perspectives de revenus, il est essentiel que les gouvernements sahéliens sortent la population de l'extrême pauvreté et réduisent leur vulnérabilité aux conditions climatiques et à la volatilité des prix alimentaires. Le renforcement de l'économie, la stabilisation du pouvoir politique et le contrôle des frontières constituent des avancées incontournables vers la sécurité humaine et alimentaire.

De surcroît, la réduction de la faim est non seulement l'un des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), mais il constitue également un préalable à la réalisation d'autres OMD²⁹. Dépendent ainsi directement ou non de l'état nutritionnel : la

²⁶ Quatre des cinq États de notre étude enregistrent un taux de fécondité supérieur ou égal à 5,8 enfants par femme en 2011 (4,5 en Mauritanie) et, par conséquent, une forte pression démographique ; un taux de mortalité infantile très élevé (supérieur à 110 pour 1 000 naissances vivantes) ; une faible espérance de vie à la naissance (comprise entre 51 et 59 ans) (ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, Statistiques sanitaires mondiales, Genève, OMS, 2013). Ces caractéristiques fragilisent l'équilibre interne de ces pays et renforcent l'insécurité alimentaire et humaine.

²⁷ Le concept de sécurité humaine est présenté dans le *Rapport sur le développement humain* publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en 2004 mais fait encore l'objet de discussions. Pour le Secrétaire général des Nations Unies (AGNU), « la notion de sécurité humaine se fonde sur le principe fondamental selon lequel il incombe au premier chef aux gouvernements d'assurer la survie, les moyens de subsistance et la dignité de leurs citoyens » (ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, « La sécurité humaine », *Rapport du Secrétaire général* (A/64/701), 8 mars 2010, p. 1).

²⁸ La flambée des prix des matières premières agricoles depuis le début de l'année 2007 a provoqué des manifestations contre la vie chère, parfois qualifiées d'émeutes de la faim, à la fin de l'année 2007 et pendant l'année 2008 dans de nombreux pays en développement (Afrique du Sud, Algérie, Argentine, Bangladesh, Bolivie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Cameroun, Égypte, Haïti, Indonésie, Jordanie, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Mexique, Mozambique, Myanmar, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Salvador, Sénégal, Sri Lanka, Thaïlande, Yémen) (FAO, *État de l'insécurité dans le monde 2008. Prix élevés des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives*, Rome, FAO, 2008).

²⁹ Huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés lors du Sommet du Millénaire qui s'est déroulé du 6 au 8 septembre 2000 au Siège des Nations Unies à New York. Le premier de ces objectifs est de « réduire l'extrême pauvreté et la faim ». La cible 1.C du premier objectif est de « réduire de moitié,

réduction de la mortalité infantile (objectif n° 4) et maternelle (objectif n° 5), l'éducation (objectif n° 2), l'autonomisation des femmes (objectif n° 3), ainsi que la lutte contre le VIH, le paludisme et d'autres maladies (objectif n° 6)³⁰. En définitive, la lutte contre la malnutrition représente un enjeu non négligeable de la sécurité internationale.

C. Instruments d'analyse

L'objet de recherche intéresse divers champs d'études : les relations internationales, la science politique et le droit, principalement, mais aussi l'anthropologie, la santé publique, l'histoire, la sociologie et l'économie. Cette pluridisciplinarité, d'une part, et la volonté de ne pas accorder aux doctrines le déterminisme qu'elles n'ont pas en pratique³¹, d'autre part, nous ont conduit à adopter une approche spécifique.

Ne pouvant évidemment pas explorer toutes les disciplines pertinentes, le défi a consisté, et le choix a été fait, de tenter de fournir un cadre d'interprétation qui autorise et favorise le questionnement et la problématisation des dynamiques et des enjeux qui sous-tendent l'aide humanitaire de la Commission européenne. L'alternance d'analyses hypothético-déductives et de démarches plutôt inductives ont ainsi jalonné le cheminement logique et intellectuel qui a guidé notre recherche. Des éléments de réflexion théorique ont ponctué nos interprétations factuelles et empiriques.

Cette recherche est contingente d'une triple dynamique : institutionnelle (l'Union européenne), géographique (la région sahélienne) et thématique (la malnutrition). Les ressources utilisées, principalement francophones et anglophones, proviennent d'une abondante littérature spécialisée. Les documents publics et informels des institutions

entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim ». Au sujet des OMD, voir le site internet des Nations Unies à l'adresse : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals>.

³⁰ La malnutrition, réduit la survie à certaines maladies et affaiblit les résistances aux infections. Dans sa forme la plus sévère, elle engendre des risques élevés de mortalité. Par ailleurs, les enfants malnutris sont moins assidus à l'école et rencontrent des difficultés à apprendre, ce qui entrave l'éducation et réduit les chances, notamment des filles, de contrôler leur vie. Voir *infra* Partie 2, chap., 1, I.

³¹ Serge Sur met en garde le chercheur en relations internationales quant au recours aux schémas théoriques et méthodologiques : « il convient de les [les théories] utiliser comme de simples outils d'analyse, des instruments, qui en définitive n'éclairent qu'eux-mêmes ou ne renvoient qu'à leurs présupposés. Elles définissent leur propre objet et ne peuvent apporter de réponses qu'aux questions qu'elles posent ou qu'elles permettent de poser. Il convient donc de garder quelque distance, au moins de suspendre son jugement à l'égard des systèmes intellectuels qui construisent des explications globales à partir de facteurs déterminants ou en fonction de fins ultimes. Il convient aussi de conserver quelque doute à l'égard d'un hyper-rationalisme qui cherche un sens précis aux comportements, aux intentions et aux événements, qui veut y voir la poursuite d'une entreprise organisée dont la signification pourrait se lire objectivement ou être dégagée de l'histoire ». Il reconnaît toutefois que dans le domaine des relations internationales, « la disputatio, le débat intellectuel, l'affrontement des thèses et des conceptions générales, la comparaison des outils d'analyse permettent une progression rationnelle de la discipline » (SUR Serge, *Relations Internationales*, Paris, Montchrestien, coll. Précis Domat Politique, 2011 (6^e éd.), 598 p., p. 37-38).

européennes et internationales mais aussi des organisations humanitaires, constituent la principale source d'informations avec la littérature secondaire, sur le sujet ou s'en approchant, résultant de travaux de recherche et de rapports de groupes de réflexion. Des difficultés ont cependant restreint la pleine compréhension de l'objet d'étude.

D'une part, l'action extérieure et la coopération au développement de l'Union européenne, mais aussi l'action humanitaire de certains États membres, ont fait l'objet de nombreuses études approfondies. En revanche, les travaux se consacrant spécifiquement à l'aide humanitaire de la Commission se distinguent par leur rareté. En conséquence, la principale source d'informations sur la DG ECHO et son action proviennent de la Commission. Or, les documents officiels sont, dans l'ensemble, techniques et/ou se concentrent sur un programme et n'offrent pas de vision d'ensemble, malgré les efforts menés par la Commission pour vulgariser son action dans le domaine humanitaire³².

D'autre part, les sources exploitables diffèrent considérablement selon le pays d'étude : abondantes pour le Niger, le Mali et le Burkina Faso, elles restent rares concernant la Mauritanie et sont très disparates pour le Tchad (si la problématique des réfugiés est relativement bien documentée, la nutrition l'est en revanche beaucoup moins). Notre analyse n'a pu se libérer de cette contrainte et souffre en conséquence de cette inégalité.

De précieuses données empiriques ont été acquises à la faveur d'observations réalisées sur le terrain. Diverses visites ont été effectuées au siège de la DG ECHO et d'autres services de la Commission européenne à Bruxelles depuis 2007. Elles ont été complétées par un séjour au Sahel, à Dakar (où sont situés le bureau régional d'appui de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest et les sièges régionaux d'organismes internationaux) et dans le nord du Burkina Faso en décembre 2008. Ces séjours ont en outre favorisé la rencontre et l'interaction avec divers protagonistes de l'aide humanitaire. La participation à différents séminaires et conférences a également alimenté nos réflexions³³.

Par ailleurs, des entretiens semi directifs de recherche ont été conduits depuis 2007 à Bruxelles, en Afrique de l'Ouest et en France auprès d'acteurs et d'observateurs de la Commission européenne, en particulier de la DG ECHO, de l'aide humanitaire et nutritionnelle, ainsi que des réalités sahéliennes³⁴. Certains ont préféré participer

³² Nous saisissons l'opportunité de nous excuser de l'emploi éventuel, lié à l'imprégnation des ressources officielles, de vocabulaire ou de tournures « jargonnantes » malgré l'attention et le soin que nous avons portés à la rédaction.

³³ Voir la bibliographie pour une liste détaillée de ces événements.

³⁴ Voir la bibliographie pour la liste exhaustive de ces entretiens.

anonymement à ces entretiens tout en comprenant et autorisant que l'intégralité de leurs propos puisse être exploitée dans le cadre de cette étude. Des échanges informels avec quelques-unes des personnes rencontrées ont incontestablement aidé à approfondir nos connaissances et à affiner notre compréhension des rouages institutionnels, des sensibilités des acteurs et des enjeux du terrain.

La disponibilité du personnel des institutions européennes, en premier lieu de la DG ECHO, et le soutien financier de l'Institut des Hautes Études de Défense nationale (IHEDN) ont permis d'effectuer, dans d'excellentes conditions, une substantielle collecte de données documentaires et empiriques. En phase exploratoire (novembre 2006 – février 2009), les entretiens et les observations *in situ* ont permis de délimiter le champ de notre étude et de tester les hypothèses initiales. Après une nouvelle mise en perspective, nous avons pu confirmer le prisme au travers duquel l'acteur humanitaire DG ECHO est analysé, à savoir la lutte contre la malnutrition au Sahel. Pendant la phase de recherche, les entretiens ont permis, parallèlement à une imprégnation documentaire renouvelée, de confronter les hypothèses, d'apporter de nouveaux éclairages et de préciser certaines idées.

D. Problématiques et hypothèses

Le sujet que nous proposons d'étudier revêt un intérêt particulier en raison de son actualité et de son caractère pluridimensionnel. À l'échelle européenne, la construction de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que les opportunités et les contraintes apportées par le traité de Lisbonne ont induit une évolution du mandat de la DG ECHO. De surcroît, celle-ci se révèle être une entité hybride. D'une part, sa réactivité et son dynamisme, mais aussi l'assouplissement et la simplification de certaines procédures la rapprochent d'un fonctionnement entrepreneurial. D'autre part, la flexibilité dont elle bénéficie ne lui permet cependant pas de s'affranchir de toute bureaucratie inhérente aux institutions européennes.

L'aide humanitaire, après l'âge d'or des années soixante-dix et quatre-vingt, connaît une période de doute et de complexification des contextes d'intervention. La réduction de l'espace humanitaire entrave l'acheminement de l'aide aux populations et accroît l'insécurité du personnel humanitaire. La multiplicité des intervenants crée des difficultés à identifier les responsabilités et à coordonner les projets. Les dérives constatées, que l'affaire de l'Arche de Zoé a révélées au grand public, témoignent du danger de l'amateurisme et des répercussions que chaque acteur peut entraîner non seulement sur la vie des populations

qu'il est venu secourir, mais aussi sur l'ensemble des intervenants³⁵. Cette période critique de l'aide humanitaire coïncide avec la survenance de catastrophes d'une ampleur jusqu'alors rarement observée, à l'image du tsunami ayant frappé le sud-est asiatique en 2004 ou du séisme en Haïti en 2010.

Le Sahel n'est pas épargné par cette dynamique, bien au contraire. En raison de la pauvreté et de la récurrence des crises alimentaires, la région souffre d'une insécurité alimentaire chronique, qui, malgré sa gravité, se heurtait à la lassitude des bailleurs de fonds. Les réalités sahéliennes suscitent un regain d'intérêt à la faveur de la prise de conscience de l'enjeu sécuritaire que représente la malnutrition. La détérioration sécuritaire, également liée aux répercussions des activités criminelles et terroristes dans la région, a atteint un paroxysme lors de la crise malienne de 2012-2013.

Enfin, l'amplification des catastrophes naturelles, notamment des épisodes de sécheresse et de pluies erratiques, conjuguée à la récurrence des crises nutritionnelles, a quelque peu remis en cause les approches adoptées jusque-là pour lutter contre la malnutrition. Les crises alimentaires sont éminemment politiques : les décisions soit créent les conditions de la crise (conditions favorables aux pénuries ou à l'augmentation prohibitive des prix), soit échouent à intervenir pour prévenir la crise ou y répondre dès les premiers signes annonciateurs. La vulnérabilité croissante des populations a rappelé que l'insécurité alimentaire était avant tout contingente de la pauvreté ; en somme qu'il s'agissait moins d'une question de pénurie que de pouvoir accéder financièrement à la nourriture³⁶. En raison d'une conjonction de facteurs de causalité, la malnutrition présente différentes formes et appelle de multiples échelles d'action. Cette complexité explique en partie que la malnutrition soit restée, du moins jusqu'à récemment, un problème négligé.

Les questionnements suscités par le sujet s'articulent autour de trois séries d'hypothèses qui ont guidé notre réflexion.

Première hypothèse, l'aide humanitaire de la Commission européenne se démarque d'autres politiques européennes par sa *singularité*. L'analyse générale du fonctionnement de

³⁵ L'association française L'Arche de Zoé avait pour but déclaré d'aider des enfants orphelins du Darfour et s'était installée à Abéché sous le nom de *Children Rescue*. Le 25 octobre 2007, des responsables et des bénévoles de l'association, ainsi que des journalistes et des membres d'équipage de l'avion affrété pour embarquer cent trois enfants vers la France, sont arrêtés par les forces de police tchadiennes à Abéché puis inculpés d'enlèvement de mineurs et d'escroquerie ou de complicité d'enlèvement.

³⁶ La définition issue du Sommet mondial de l'alimentation (13-17 novembre 1996) couvre quatre dimensions : la *disponibilité* physique des denrées alimentaires, grâce à une productivité agricole suffisante, l'*accessibilité* aux produits alimentaires assurée par des moyens de subsistance adéquats, la *qualité* nutritionnelle et sanitaire de l'alimentation, la *stabilité* des approvisionnements afin de garantir l'accès à la nourriture.

la DG ECHO permet de comprendre la place que la Commission occupe sur la scène humanitaire mondiale. Comment la Commission conçoit-elle son rôle en la matière ? S'agit-il, pour la DG ECHO, de se doter des moyens d'intervenir directement sur les théâtres de crise et de s'offrir davantage de visibilité, ou est-il plus raisonnable de se cantonner à un rôle de bailleur et tenter, par là, de renforcer son expertise ? La création d'ECHO a constitué une opportunité pour la Commission et, plus globalement, pour l'Union, d'assumer un rôle international important, notamment dans le domaine civil. Dans un contexte d'essor des opérations militaro-humanitaires, ECHO a-t-il contribué à politiser l'aide humanitaire ? La décision présidant au financement se détermine-t-elle en fonction des demandes d'organismes opérationnels ou s'inscrit-elle dans une démarche cohérente au regard des secteurs d'intervention financés et des priorités géographiques établies ?

Deuxième hypothèse, la stratégie de lutte contre la malnutrition au Sahel révèle la *crédibilité* que la DG ECHO a progressivement acquise. Son programme spécifique sur la question, le plan global Sahel, est particulièrement éclairant du fonctionnement et du rôle de l'aide humanitaire de la Commission et permet de comprendre la rationalité des décisions d'intervention. Comment la lutte contre la malnutrition, problématique multisectorielle, a-t-elle réussi à s'imposer comme une stratégie à part entière avant tout au sein de la DG ECHO et non de la DG du développement ? Autrement dit, pourquoi la Direction générale d'Aide humanitaire serait-elle l'acteur le plus pertinent au niveau européen pour agir en la matière ? Comment le plan global Sahel s'articule-t-il avec la coopération au développement ? Les vulnérabilités inhérentes au contexte sahélien mettent à l'épreuve la Commission. Comment répond-elle au développement du phénomène de la malnutrition et à la dégradation sécuritaire de la région sahélienne ? Quelles sont la nature et l'ampleur de l'adversité à laquelle la DG ECHO est confrontée, non seulement dans la région sahélienne, mais aussi sur la scène internationale et au sein de l'Union européenne ?

Troisième hypothèse, la DG ECHO fait montre d'une certaine *maturité* au terme de deux décennies d'existence. Le plan global Sahel est devenu une priorité pour la Commission. Quelle valeur ajoutée lui apporte-t-il ? Pourquoi communique-t-elle particulièrement sur ce programme initialement conçu comme un projet-pilote ? Réciproquement, quels sont les atouts de la Commission pour combattre plus efficacement la malnutrition au Sahel : le partenariat établi avec des partenaires spécialisés et opérationnels ? une expertise en matière d'aide humanitaire renforcée par l'expérience en matière de nutrition au Sahel ? Les efforts que la Commission entreprend pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide se traduisent par la reconnaissance de son expertise à l'échelle

européenne et sur la scène mondiale. Cela lui permet-il de valider son existence et de justifier sa nécessité ? Dans quelle mesure l'Union peut-elle alors s'appuyer sur les réalisations de la DG ECHO pour renforcer l'identité européenne ?

Notre souci a consisté à ne pas dissocier l'action de la DG ECHO de l'environnement dans lequel elle s'inscrit, afin de mieux saisir le rôle spécifique qu'elle joue au sein de l'Union européenne et du système mondial de réponse humanitaire. Cette recherche se propose donc d'étudier, à travers les relations internationales, la science politique et la pratique institutionnelle, les opportunités, les contraintes et les objectifs de l'aide humanitaire de la Commission européenne, telle que conçue par les textes fondamentaux qui régissent ce domaine d'action³⁷, à l'aune de la stratégie que la DG ECHO propose pour lutter contre la malnutrition dans l'environnement sahélien.

³⁷ Le fondement juridique de l'aide humanitaire de la Commission repose sur deux textes.

En premier lieu, le Règlement (CE) du Conseil n° 1257/96 adopté par le Conseil le 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 02.07.1996) ; ci-après : « règlement » ou « règlement humanitaire ».

En second lieu, l'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dans le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (JO C 306 du 17.12.2007). Ce traité modifie l'organisation des traités européens qui s'organisent désormais de la façon suivante :

- le traité sur l'Union européenne (TUE), relativement court (55 articles), conserve son appellation et définit les objectifs, les compétences (internes et externes), les principes et le cadre institutionnel de l'Union ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) reprend en le réformant le traité CE. Plus long que le TUE (358 articles), il précise les compétences de l'Union, détermine son fonctionnement institutionnel et précise l'action extérieure de l'Union.

Les traités européens sont codifiés comme suit : lorsqu'il est fait référence aux traités dans leur version antérieure (avant la signature du traité de Lisbonne), les acronymes CE et UE correspondent, respectivement, au traité instituant la Communauté européenne (traité CE) et au traité sur l'Union européenne (traité UE). Lorsqu'il est fait référence aux traités dans leur version actuelle, les acronymes TUE et TFUE correspondent, respectivement, au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Partie 1. LA SINGULARITÉ

Comment l'aide humanitaire de la Commission européenne s'est-elle développée ? Où trouve-t-elle son origine ? Pourquoi la Commission a-t-elle décidé de créer un service spécifiquement dédié à l'aide humanitaire ? La compréhension du cadre historique dans lequel ce domaine a pris son essor se révèle nécessaire afin de percevoir les particularités qui distinguent l'Office humanitaire des autres entités de la Commission.

Le premier chapitre a pour ambition d'analyser la mise en œuvre progressive de l'aide humanitaire de la Commission européenne, tant en termes de pratiques historiques que de reconnaissance d'une compétence en la matière. Quelle est la marge de manœuvre dont dispose l'Office humanitaire dans l'appréciation de cette compétence ? Quelles activités relèvent de l'assistance humanitaire ? Lesquelles en sont exclues ? En somme, jusqu'où la Commission est-elle, juridiquement, autorisée à agir dans ce domaine de compétence ?

Le second chapitre entend souligner, si besoin était, les contraintes institutionnelles s'exerçant sur l'Office humanitaire ainsi que les modalités financières entourant ses activités. De quelles ressources dispose la Commission pour mener sa politique d'aide humanitaire ? Quelles modalités particulières accompagnent la gestion de ces ressources ? L'analyse du fonctionnement de la DG ECHO révèle son importance, puisqu'elle explique dans quelle mesure cette entité a su conserver une certaine autonomie décisionnelle malgré l'administration contraignante inhérente à la Commission.

La montée en puissance graduelle de l'aide humanitaire a conféré à ECHO une place particulière au sein de la Commission. Cette première partie entend démontrer comment la singularité de l'Office humanitaire a pu s'exprimer, avec d'une part la reconnaissance progressive d'une compétence humanitaire prenant sa source dans des pratiques historiques de financement de projets d'aide d'urgence (Chapitre 1. Une institutionnalisation hésitante) ; d'autre part des modalités d'exercice de cette compétence au sein de l'Union européenne (Chapitre 2. Une administration en quête d'autonomie).

Chapitre 1. UNE INSTITUTIONNALISATION HESITANTE

L'aide humanitaire de la Commission européenne est relativement jeune puisqu'elle trouve ses origines à la fin des années soixante. Elle consiste en une assistance ponctuelle, en réponse à des besoins urgents engendrés par une catastrophe naturelle ou anthropique. Elle s'adresse en priorité aux populations des pays en développement, sans exclure la possibilité d'intervenir dans des pays développés affectés par de telles catastrophes³⁸.

L'aide humanitaire de la Commission prend la forme de financements accordés à des organismes spécialisés qui mettent en œuvre les projets. Il s'agit d'actions de secours immédiats (achats, livraison, stockage et distribution de biens de première nécessité, de produits alimentaires et nutritionnels, de matériel médical et d'autres produits non alimentaires comme les abris), mais aussi de prévention (préparation aux risques, mise en place de systèmes d'alerte précoce et d'intervention appropriés) ainsi que de réhabilitation et reconstruction (notamment d'infrastructures et d'équipements). Des fonds sont également affectés à la rémunération du personnel et à l'amélioration de la mise en œuvre de l'aide (financement d'études préparatoires de faisabilité, d'évaluations de projets ou encore d'activités de renforcement de la coordination entre les acteurs européens).

L'ampleur prise par cette assistance, notamment depuis la création de l'Office humanitaire de la Commission en 1992, en a fait l'un des éléments clés de la politique internationale de l'Union. Si l'action humanitaire a acquis une importance croissante accompagnant la construction européenne, sa dimension stratégique s'inscrit dans le contexte de l'après Guerre froide. Comme le souligne Jean-Christophe Rufin :

« La grande innovation de cette période, ouverte avec la chute du mur de Berlin, est que les États occidentaux désormais ne cherchent plus à cacher leur implication humanitaire mais au contraire la revendiquent publiquement. Délivrée de son poids de secret et de scandale, l'action humanitaire peut enfin être considérée pour ce qu'elle n'a jamais cessé d'être, au-delà de ses aspects momentanés et anecdotiques : une des dimensions essentielles du politique dans les sociétés démocratiques »³⁹.

Du simple financement d'interventions d'urgence, parallèlement aux fonds des États membres, à l'élaboration d'un partenariat avec les acteurs opérationnels financés, l'action humanitaire communautaire s'est considérablement développée en une vingtaine d'années. Il s'avère dès lors essentiel de replacer cette pratique de la Commission dans un

³⁸ Voir l'Annexe 3 tables d et e.

cadre historique, en appréciant ses principales évolutions depuis ses prémices en 1969 (I). La définition des fondements juridiques permettant d'encadrer les pratiques humanitaires de la Commission a été graduelle. L'adoption récente d'une base juridique témoigne de la dimension stratégique croissante mais controversée de ce domaine (II).

I. Une implication progressive

Pendant les années soixante-dix et quatre-vingt, alors que la Commission européenne finance de manière croissante des actions humanitaires, celles-ci sont toujours décidées au sein de la Direction générale (DG) en charge du développement. Après ces débuts informels dans le cadre de la politique de développement, l'action humanitaire connaît un processus d'émancipation formalisé par la constitution d'une structure spécialisée dans ce domaine (A) et d'un cadre d'action formant le mandat de l'aide humanitaire communautaire (B).

A. La formalisation de l'aide humanitaire

La création au sein de la Commission d'un office dédié à l'aide d'urgence nous conduit à nous interroger sur les activités humanitaires mises en œuvre par la Communauté européenne auparavant (1) ainsi que sur les modalités de la création du nouvel Office humanitaire ECHO (2).

1. L'aide humanitaire communautaire avant 1992

L'action humanitaire de la Communauté européenne, fondée sur la notion d'urgence, préexistait à la création d'ECHO. En effet, depuis la fin des années soixante, des financements étaient accordés, certes ponctuellement, en faveur de projets d'aide d'urgence⁴⁰. La pratique humanitaire de la Communauté s'est développée selon trois axes

³⁹ RUFIN Jean-Christophe, *Le piège humanitaire*, Paris, Jean-Claude Lattès, coll. Pluriel, 1993, 386 p., p. 8.

⁴⁰ A ce sujet, voir notamment 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, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1995, 97 p., p. 18 ; DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 35-36 ; GRANELL Francesc, *Commentaire J. Mégret : le droit de la CE et de l'Union européenne*, Tome 13 : *La Coopération au développement de la Communauté européenne*, éditions de l'Université de Bruxelles, coll. Études européennes, 2005 (2^e éd.), 484 p., p. 85-86, 91-92 et 116-117 ; JOLY Christian, « Le Mandat d'ECHO » dans DOMESTICI-MET Marie-José, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, Paris, Economica, 1996, 374 p., p. 134-143 ; RUBIO François, « L'Union européenne et l'action humanitaire », *Paysans*, n° 262, juillet-août 2000, p. 59-69.

distincts : la coopération avec les pays ACP (a), l'aide alimentaire (b) et le secours d'urgence aux populations victimes de catastrophes (c).

a) La coopération avec les pays ACP

L'Union européenne et les soixante-dix-neuf pays dits ACP (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) entretiennent des relations privilégiées dans le cadre des accords successifs de Yaoundé, de Lomé et de Cotonou. Ces accords précisent les relations, notamment commerciales, entre ces deux ensembles de pays.

Alors qu'aucune disposition relative aux aides d'urgence n'est prévue dans la première convention de Yaoundé de 1963, la deuxième, signée en 1969, comporte la première mention de l'aide d'urgence communautaire⁴¹. À la demande des pays ACP, la convention de Yaoundé II indique que la Communauté européenne peut accorder une aide ponctuelle « *en vue d'aider les États associés à faire face aux difficultés particulières et extraordinaires créant une situation exceptionnelle ayant une répercussion grave sur leur potentiel économique et dues soit à une chute des prix mondiaux, soit à des calamités telles que famines, inondations* » (art. 20 §1). Cette aide peut prendre, selon les circonstances « *la forme d'un versement en espèces* » ou « *toute autre forme* ». Le paragraphe 2 de ce même article prévoit « *une dotation initiale de 20 millions d'unités de compte* », qui peut être complétée par des versements supplémentaires, dans la limite de 45 millions d'ECU sur une période de cinq ans. Si cette dotation de 65 millions s'avérait insuffisante, elle pouvait être étendue à 15 millions d'ECU au terme de trois ans sur décision du Conseil d'association de la convention de Yaoundé II.

Cette disposition ne relève pas de motivations purement humanitaires – dans le souci du bien-être de l'individu – puisque, conformément au caractère interétatique de la convention, les bénéficiaires directs de l'assistance sont les États et non les populations. Il faut attendre quinze ans et la signature de la troisième convention à Lomé⁴² pour que les populations soient expressément désignées : « *des aides peuvent être accordées aux États ACP accueillant des réfugiés ou des rapatriés pour subvenir aux besoins aigus non couverts par l'aide d'urgence ainsi que pour la réalisation à plus long terme de projets et programmes d'actions ayant pour objectif l'autosuffisance et l'intégration ou la réintégration de ces populations* » (art. 204 § 1).

⁴¹ Convention d'association entre la CEE et les États africains et malgache associés à cette Communauté, signée le 20 juillet 1963 à Yaoundé, convention dite de Yaoundé I (JO L 93 du 11.06.1964) ; Convention d'association entre la CEE et les États africains et malgache associés à cette Communauté, signée le 20 septembre 1969 à Yaoundé, convention dite de Yaoundé II (JO L 282 du 28.12.1970).

⁴² Convention signée entre les pays ACP et la Communauté européenne le 8 décembre 1984 à Lomé, convention dite de Lomé III (JO L 86 du 31.03.1986).

Cette avancée est à nuancer pour au moins trois raisons. D'abord, il ne s'agit que d'une catégorie particulière, à savoir les « réfugiés et les rapatriés ». L'aide ne bénéficie donc pas à l'ensemble de la population. Ensuite, les bénéficiaires ne sont pas les populations mais l'État qui les accueille. Enfin, l'aide entre dans le cadre de la coopération financière et technique (art. 204, relevant du Titre III relatif à la coopération financière et technique) et non dans celui de l'aide d'urgence. D'ailleurs, l'article 203 relatif aux aides d'urgences ne mentionne pas les victimes.

En outre, l'assistance de la Communauté est subordonnée à des difficultés économiques liées soit à l'effondrement des cours mondiaux, soit à des catastrophes naturelles, ces deux facteurs étant considérés de manière équivalente. La première convention de Lomé étend les possibilités d'interventions communautaires « aux États ACP ayant à faire face à des difficultés graves résultant de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires comparables »⁴³. Or, la mention des « circonstances extraordinaires comparables » laisse une large place à l'appréciation subjective de la gravité de la situation. Si le concept d'« aide d'urgence » n'apparaît pas encore de façon expresse, la deuxième convention de Lomé permet de progresser puisqu'elle consacre un chapitre à cette notion (Chapitre 9 « aides d'urgence », Titre VII relatif à la coopération financière et technique)⁴⁴. Ce chapitre 9 contient un article unique, l'article 137, qui reconnaît la possibilité aux « organismes spécialisés » de mettre en œuvre cette aide, sous réserve de l'accord de l'État concerné (§ 5). La quatrième convention de Lomé limite cette disposition aux mesures au profit des réfugiés et des rapatriés (art. 255)⁴⁵. Néanmoins, les ONG sont sollicitées de manière croissante pour la mise en œuvre de cette assistance, qui n'est désormais plus réservée aux institutions gouvernementales et onusiennes, même si ces aides ne peuvent être attribuées qu'aux pays ACP.

b) Les conventions internationales dans le domaine de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire a toujours occupé une position de premier ordre dans la pratique humanitaire communautaire. Lors de la création de la CEE en 1957, elle est alors conçue davantage comme un outil de secours que de développement. Dès la fin des années soixante, la Communauté et les États membres instaurent un instrument formalisé par la

⁴³ Convention ACP-CEE de Lomé, signée le 28 février 1975 à Lomé, convention dite de Lomé I (JO L 25 du 30.01.1976), art. 59 § 1.

⁴⁴ Convention ACP-CEE de Lomé, signée le 31 octobre 1979 à Lomé, convention dite de Lomé II (JO L 347 du 22.12.1980).

⁴⁵ Convention ACP-CEE de Lomé, signée le 15 décembre 1989 à Lomé, convention dite de Lomé IV (JO L 29 du 17.08.1991).

première convention internationale relative à l'aide alimentaire⁴⁶. La convention est conclue dans le cadre de l'accord international sur les céréales signé en octobre 1967, comprenant également une convention sur le commerce du blé. Les parties à la convention s'engagent à fournir des quantités minimales annuelles afin de constituer des réserves céréalières à destination des populations souffrant de pénuries alimentaires.

Cette convention attribue une compétence communautaire en matière d'aide alimentaire puisque le Conseil et la Commission programment tous les ans les montants d'aide affectés aux différents types de céréales, et réservent un dixième des contributions totales pour les cas de crises urgentes. La Communauté européenne prévoit également, indépendamment de la convention, une aide alimentaire constituée de produits laitiers. La première aide alimentaire de la Communauté est allouée au titre de la campagne céréalière 1969/1970 pendant laquelle le Soudan a bénéficié d'un don de 2 000 tonnes de céréales⁴⁷.

Pendant près de vingt ans, la Communauté a envoyé les excédents alimentaires communautaires dans les pays en développement, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes internationaux tels que le PAM ou la Croix-Rouge. Toutefois, ces pratiques ont souvent découragé la production agricole locale, ce qui a contribué à aggraver la dépendance alimentaire des pays en développement vis-à-vis de pays tiers.

D'abord intégrée dans la politique agricole commune et la gestion communautaire des surplus, l'aide alimentaire est progressivement inscrite dans le cadre plus étendu de la coopération au développement. En 1986, elle relève expressément du domaine du développement⁴⁸. Or, la distinction entre les finalités des aides fournies (l'urgence ou la sécurité alimentaire) n'est pas explicite :

« Le Conseil des Communautés européennes, [...] considérant que l'aide alimentaire est fournie à des fins humanitaires et qu'elle constitue l'un des aspects essentiels de la politique communautaire de coopération avec les pays en développement ;

⁴⁶ Décision du Conseil du 25 juin 1974 portant conclusion de l'accord international sur le blé de 1971 (74/406/CEE) (JO L 219 du 09.08.1974, p. 36).

⁴⁷ Budget des Communautés européennes pour l'exercice 1971 (71/109/CEE, Euratom, CECA) (JO L 62 du 15.03.1971, p. 204-205).

⁴⁸ L'autonomisation de l'aide alimentaire par rapport à la politique agricole commune est formalisée par le Règlement du Conseil n° 3972/86 du 22 décembre 1986 sur la politique et la gestion de l'aide alimentaire (JO L 370 du 30.12.1986), modifié en dernier lieu par le Règlement (CE) du Conseil n° 1292/96 du 27 juin 1996 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire (JO L 166 du 05.07.1996). L'article 2 § 2, précise que « l'aide communautaire doit être intégrée aussi complètement que possible dans les politiques de développement ».

considérant que l'aide alimentaire doit s'inscrire dans la politique des pays en développement visant à améliorer leur sécurité alimentaire, notamment par la mise en place de stratégies alimentaires [...] »⁴⁹.

Dix ans plus tard, le règlement n° 1292/96 indique que l'aide alimentaire a pour but premier de promouvoir la sécurité alimentaire. La Communauté a pris conscience des effets néfastes des distributions alimentaires et établit clairement une distinction avec l'aide alimentaire octroyée à des fins humanitaires :

« Les actions d'aide alimentaire à caractère humanitaire sont menées dans le cadre de la réglementation relative à l'aide humanitaire et ne relèvent pas du présent règlement. En cas de crise grave, tous les instruments de la politique d'aide de la Communauté sont mis en œuvre en étroite coordination au profit de la population concernée »⁵⁰.

Les outils d'aide alimentaire prévus dans la convention d'aide alimentaire signée en 1999 ne correspondaient plus complètement aux besoins constatés sur le terrain⁵¹. De sorte qu'une convention d'assistance alimentaire a été adoptée le 25 avril 2012 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013⁵². Les parties à la convention ont tenté de moderniser ces instruments et d'offrir une place plus importante à l'approche basée sur les besoins qui permet de mieux identifier les personnes les plus vulnérables. Parmi les nouveaux outils devant contribuer à une aide alimentaire plus efficace se trouvent notamment les produits nutritionnels, les programmes de distribution de coupons alimentaires permettant aux bénéficiaires d'acheter eux-mêmes leur nourriture ainsi que des mesures de protection des moyens de subsistance, tant dans les situations d'urgence que de reconstruction. ECHO promeut de tels programmes depuis le début des années deux mille⁵³.

Les objectifs poursuivis par la Communauté dans l'octroi de l'aide alimentaire ont donc évolué dans le temps et en nature. Pourtant, ce sont globalement les mêmes produits qui ont été pendant longtemps apportés aux populations dans le besoin, c'est-à-dire, le plus souvent, des produits céréaliers. Cependant, l'aide alimentaire distribuée en réponse aux crises constitue les prémices de l'assistance humanitaire de la Communauté. Celle-ci a d'ailleurs constaté la nécessité de disposer d'un organisme autonome chargé de gérer l'aide

⁴⁹ Règlement (CE) du Conseil n° 3972/86 du 22 décembre 1986, *op. cit.*

⁵⁰ Règlement (CE) du Conseil n° 1292/96 du 27 juin 1996, *op. cit.*, art. 1 § 1.

⁵¹ Voir la Convention d'aide alimentaire de 1999 (JO L 163 du 04.07.2000) et la décision 2009/353/CE du Conseil du 27 avril 2009 définissant la position à adopter, au nom de la Communauté, au sein du Comité de l'aide alimentaire en ce qui concerne la prorogation de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999.

⁵² COMMISSION EUROPEENNE, *Statement by EU Commissioner Kristalina Georgieva on the signature of the new Food Assistance Convention*, MEMO/12/614 du 01.08.2012. Le texte de la Convention est disponible sur : http://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_XIX-48.pdf. De plus, la Commission a décidé en mai 2009 de transférer le rôle de chef de file de la convention de la DG Agriculture à la DG ECHO.

⁵³ Cette pratique a ensuite été codifiée dans Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *L'assistance alimentaire à caractère humanitaire*, COM(2010) 126 final du 31.03.2010.

alimentaire et a créé un Comité d'aide alimentaire⁵⁴. La séparation entre aide alimentaire ponctuelle et de long terme était fondamentale afin de justifier la nécessité de créer un service communautaire chargé de l'aide humanitaire, distinct de la Direction générale de la coopération avec les pays en développement (DG VIII).

c) Le secours d'urgence aux populations victimes de catastrophes

Les premières actions d'aide d'urgence s'appuient sur l'article 238 du traité CE relatif aux accords de coopération avec des pays tiers :

« La Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée »⁵⁵.

La Commission a ensuite pris l'habitude de fonder sur cet article 238 toute disposition relative à l'aide humanitaire dans ses conventions avec des pays tiers. L'aide humanitaire de la Communauté est ainsi à l'origine conçue pour compléter la politique de développement avec les pays tiers, notamment avec les pays ACP, dont les relations particulières avec les États membres de la CE ont été établies le plus souvent pendant la période coloniale. Après la décolonisation, les États européens ont souhaité conserver ces liens, par la diplomatie et la coopération commerciale et financière. Avec les conventions CEE-ACP, la solidarité est venue s'ajouter à la dimension économique, ce qui a participé à renforcer ces relations.

L'aide d'urgence de la Communauté européenne, prévue par les conventions ACP, n'était donc initialement fournie qu'à ces pays. La Direction générale de la coopération et du développement avec les pays tiers (DG VIII) gérait traditionnellement l'aide aux pays ACP, tandis que la Cellule d'urgence, dotée de faibles moyens et sous l'autorité de la DG VIII, finançait uniquement les projets d'urgence dans ces pays. Or, des catastrophes naturelles ou des « *circonstances extraordinaires comparables* » se produisent partout dans le monde. Conformément à ses prérogatives, le Parlement européen a alors ouvert en 1971 une ligne budgétaire (art. 950 du budget communautaire) expressément dédiée aux secours d'urgence des populations victimes de catastrophes. 500 000 ECU furent affectés à cette

⁵⁴ Règlement (CEE) n° 3331/82 du Conseil du 3 décembre 1982 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et modifiant le règlement (CEE) n° 2750/75 (JO L 352 du 14.12.1982), art. 7.

⁵⁵ Traité instituant la Communauté économique européenne (CE), signé à Rome le 25 mars 1957 et entré en vigueur le 14 janvier 1958.

ligne, somme qui se révéla rapidement trop modeste : le montant moyen des dépenses annuelles, entre 1979 et 1983, atteignait en effet 45 millions d'ECU⁵⁶.

Cette ligne budgétaire n'était pas réservée aux pays associés et pouvait donc servir à financer des opérations dans tous les États tiers. En réalité, les fonds finançaient principalement des actions à destination des pays ACP, toujours privilégiés, mais aussi soviétiques. En témoigne le tremblement de terre en Arménie le 7 décembre 1988 qui a provoqué un changement considérable dans la conception internationale de l'action humanitaire. En pleine guerre froide, Mickhaïl Gorbatchev autorisa l'entrée de secours et de médias européens et américains dans cet État, conformément aux principes de la *glasnost*. Or, les grandes puissances portaient jusque-là secours à leurs ressortissants ou aux ressortissants des États de leur bloc victimes de catastrophes, sans faire appel à une aide extérieure⁵⁷. Quelques années plus tard, dans le contexte de la chute du régime soviétique, le risque d'un afflux de réfugiés est-européens dans les pays de la Communauté européenne était réel. Celle-ci réalisa alors que les interventions humanitaires étaient un élément majeur de la politique extérieure et l'un des moyens d'étendre son influence. En effet, tant la Commission que les États membres ont pleinement pris conscience que l'aide humanitaire pouvait être utilisée en vue de maintenir les populations dans leur pays. L'idée que l'aide d'urgence pouvait être octroyée à des fins politiques n'était certes pas nouvelle, le Biafra étant communément admis comme l'acte fondateur de l'instrumentalisation politique de l'humanitaire⁵⁸. Néanmoins, avec la chute de l'U.R.S.S., les États européens étaient pour la première fois directement menacés par un afflux de réfugiés dans leurs pays.

⁵⁶ Ces fonds étaient alimentés par les contributions des États membres et inscrits au titre des crédits opérationnels de la Commission alloués à la Coopération jusqu'en 1991, date à laquelle une ligne budgétaire a été consacrée à l'aide humanitaire : l'article B7-500 « Secours d'urgence aux populations de pays tiers victimes de catastrophes ». Voir *infra* Partie 1, chap. 2, II, A. Voir APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 17-18 ; DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 38-39 ; JOLY Christian, « Le Mandat d'ECHO », *op. cit.*, p. 134-143.

⁵⁷ L'Assemblée générale des Nations Unies a d'ailleurs voté le 8 décembre 1988, soit le lendemain du séisme en Arménie, la résolution n° 43/131 reconnaissant un droit de secours aux victimes de catastrophes et posant le principe du libre accès aux victimes lors de situations d'urgence.

⁵⁸ Au sujet de la guerre du Biafra (1967-1970), voir notamment : BRAUMAN Rony, *Penser dans l'urgence. Parcours critique d'un humanitaire. Entretiens avec Catherine Portevin*, Paris, Seuil, 2006, 274 p., p. 80-90 ; DESTEXHE Alain, *L'Humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, coll. Le temps du monde, 1993, 242 p., p. 59-69 ; KOUCHNER Bernard, *Charité business*, Paris, Le Pré aux clercs, 1986, 272 p., p. 171 et 207-218 ; KOUCHNER Bernard, *Le Malheur des autres*, Paris, Odile Jacob, 1991, 340 p., p. 107-118 ; MICHELETTI Pierre, « Sur fond d'indignation et de pétrole, tout a commencé au Biafra », *Le Monde diplomatique*, n° 654, septembre 2008 ; MESNARD Philippe, *La Victime-écran. La représentation humanitaire en question*, Paris, Textuel, 2002, coll. La Discorde, 178 p., p. 21-24 ; RUFIN Jean-Christophe, *Le Piège humanitaire*, *op. cit.*, p. 59-66 ; TERRY Fiona, *Condemned to repeat? The Paradox of humanitarian action*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2002, 290 p., p. 42-43 ; WELSH Jennifer, *Humanitarian intervention and international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 232 p., p. 123-124.

Or, les moyens de la Commission n'étaient pas à la hauteur de ses ambitions. La Cellule d'urgence était composée d'une demi-douzaine de fonctionnaires, et, n'étant pas dotée de la capacité d'intervenir directement, recourait à des partenaires, organisations internationales (en particulier onusiennes), ONG et gouvernements. Cependant, les organisations internationales étaient ralenties par leurs procédures administratives, les ONG étaient réticentes à mettre en place des programmes dans des zones où elles n'avaient pas l'habitude d'intervenir et qu'elles connaissaient mal et les gouvernements européens étaient déjà entrés dans un processus de fragilisation. Paradoxalement, alors qu'elle devenait l'un des principaux bailleurs humanitaires, l'Union a compris la portée médiatique de l'aide humanitaire sans bénéficier de cette popularité puisque ses actions étaient mises en œuvre par des partenaires qui communiquaient en premier lieu sur leur organisation et non sur la Commission.

Face à l'augmentation des crises nécessitant une intervention, la Communauté a donc considéré que l'aide d'urgence nécessitait une place distincte dans la coopération avec les États tiers et a décidé de singulariser l'aide humanitaire par rapport à l'aide au développement et plus généralement à l'aide extérieure communautaire. La structure administrative responsable de l'aide d'urgence au sein de la Commission a alors exposé ses failles. Une certaine confusion régnait puisque l'aide d'urgence était administrée par différents services de la Commission, selon des procédures diverses, et faisant intervenir des ressources budgétaires distinctes⁵⁹. La Commission, qui jouait depuis dix ans un rôle de premier plan dans le domaine du secours d'urgence – mais avec beaucoup de discrétion – a souhaité accroître son efficacité et s'est dotée d'un Office d'aide humanitaire.

2. La création d'ECHO

Au début des années quatre-vingt-dix, lors des crises de la fin de la guerre froide, la Communauté a pris conscience des insuffisances de l'action humanitaire qu'elle mettait en œuvre, en dépit des résultats significatifs dans ce domaine. Quatre personnes seulement constituaient par exemple le service d'aide d'urgence au sein de la DG VIII, qui ne pouvaient évidemment pas gérer le nombre croissant de projets⁶⁰. De plus, la fourniture de

⁵⁹ Les actions menées dans le cadre des Conventions CEE-ACP sont financées par le Fonds européen pour le développement (FED) parallèlement aux opérations non alimentaires financées par l'article 950 du budget communautaire et aux aides alimentaires distribuées dans le cadre d'une part de la convention d'aide alimentaire, *op. cit.* et d'autre part des Règlements (CE) du Conseil n° 3972/86 du 22 décembre 1986, *op. cit.* et n° 1292/96 du 27 juin 1996, *op. cit.* Voir *infra* Partie 1, chap. 2, II, A.

⁶⁰ ROWE Robert, « Rencontre avec Peter Pooley et Santiago Gomez-Reino », *Le Courrier ACP-CEE*, n° 136,

L'aide d'urgence était inscrite dans deux cadres distincts, à savoir les conventions CEE-ACP et les conventions sur l'aide alimentaire.

Face au manque de réactivité, de visibilité et surtout de cohérence et de coordination, la Communauté décida de définir plus explicitement les moyens et les objectifs de son action humanitaire, et de se doter d'un organisme opérationnel en créant l'Office d'aide humanitaire ECHO. Il est nécessaire de se replacer dans le contexte historique (a) afin d'appréhender les modalités juridiques (b) ainsi que les objectifs (c) de la création d'ECHO.

a) Le contexte

La fin de l'opposition Est-Ouest a ouvert de nouveaux horizons pour l'action humanitaire. Des acteurs s'invitaient sur la scène internationale marquée par une recrudescence des conflits, impliquant de façon croissante les civils, et des catastrophes naturelles, engendrant des masses de réfugiés et de déplacés. Les acteurs humanitaires ne limitaient plus leurs interventions aux régions sous la domination de leur bloc et pouvaient agir sur tous les théâtres des catastrophes. Cette dynamique s'illustra notamment lors de la crise kurde en avril 1991. Alors que la répression des Chiïtes passa quasiment inaperçue⁶¹, la répression des Kurdes quelques semaines plus tard, suivie d'un exode massif, mobilisa la communauté internationale – l'ONU, les États, la Communauté européenne et ses États membres, les ONG – mais sans coordination entre ces acteurs. L'opération de sauvetage *Provide Comfort*⁶² fut certes un succès – les réfugiés kurdes purent être rapatriés en quelques semaines – mais elle a montré les dysfonctionnements des acteurs humanitaires qui ont alors engagé des réformes afin de s'adapter à ce nouveau contexte et d'améliorer leur efficacité et leur coordination.

Les secours tardifs et parfois inefficaces des agences onusiennes, le manque de coordination entre elles et aux problèmes logistiques, ont conduit l'ONU à créer le

novembre-décembre 1992, p. 2-6.

⁶¹ A la fin du mois de février 1991, les troupes de Saddam Hussein cessent le combat contre les alliés. Dans le sud du pays, les Chiïtes, encouragés par les Américains, se soulèvent. Rapidement, Saddam Hussein reprend le contrôle de cette zone par une lourde répression. Les Kurdes se soulèvent le 6 mars 1991 alors que les soldats irakiens sont toujours occupés dans le sud. Le 25 mars, la Garde républicaine, ayant écrasé la rébellion chiïte, rejoint le nord du pays pour mater la rébellion kurde, entraînant l'exode de deux millions de Kurdes.

⁶² Décidée suite au vote de la résolution 688 du Conseil de sécurité des Nations Unies le 5 avril 1991, l'opération *Provide Comfort*, menée par les États-Unis, fournit des moyens logistiques et une protection aux acteurs humanitaires sur le terrain.

Département des affaires humanitaires (DAH)⁶³, rebaptisé bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) en janvier 1998 dans le cadre de la réforme de son Secrétariat général. Ce Département a pour principale mission de coordonner les actions humanitaires des Nations Unies.

Dans ces mêmes circonstances, la Communauté européenne a pris conscience du rôle qu'elle pouvait être amenée à jouer dans le domaine humanitaire si elle remédiait à la désorganisation de ses moyens. Alors que la guerre en Yougoslavie a clairement posé la question de la politique extérieure de l'Union, la Commission ne s'est pas seulement contentée d'améliorer les procédés d'attribution de ses aides, mais a décidé de créer un Office européen d'aide humanitaire, afin de doter la Communauté des moyens pour fournir une aide appropriée et immédiate aux populations dans le besoin⁶⁴.

b) Les modalités juridiques

Le 24 juillet 1991, trois Commissaires que leur portefeuille pouvait amener à se charger de la gestion de l'aide humanitaire – MM. Andriessen, Marín et Matutes, respectivement responsables des Relations extérieures, de la Coopération au développement et des Relations avec l'Amérique latine – ont proposé une réorganisation de l'aide d'urgence au sein de la Commission⁶⁵. Ils constataient de graves dysfonctionnements dus à l'éclatement de l'assistance humanitaire entre différents services de la Commission. Par ailleurs, la Communauté était principalement perçue comme un bailleur et non comme un véritable partenaire, d'où les difficultés rencontrées par la Commission à trouver des partenaires opérationnels lorsqu'elle souhaitait agir. Les Commissaires ont alors proposé de rationaliser l'aide humanitaire et de favoriser les actions directes de la Communauté.

Un groupe *ad hoc* s'est constitué pour analyser la communication des Commissaires Marín, Andriessen et Matutes portant sur les difficultés rencontrées par la Communauté dans le domaine humanitaire⁶⁶. Présidés par un membre de la DG VIII, les représentants se

⁶³ Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1991.

⁶⁴ « La commission décide de créer l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence » document du Service du porte-parole du 6 novembre 1991. Voir également COM (91) PV 1081 du 6 novembre 1991 et SEC (91) 1957/6, proposition de décision sur l'aide humanitaire d'urgence. Les financements communautaires ont, en particulier, permis les opérations de Médecins sans frontières et de bien d'autres organisations au Kurdistan.

⁶⁵ *Emergency Humanitarian Aid from the Community : Commission Guidelines*, note d'information du porte-parole de la Commission du 24 juillet 1991.

⁶⁶ Ce groupe rassemble des représentants du Secrétariat Général de la Commission européenne, du service juridique, des DG I (Politique commerciale, Relations avec l'Amérique du Nord, l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), DG IV (Concurrence), DG VII (Transport), DG VIII (Développement), DG IX (Personnel et administration), DG X (Information, communication, culture, audiovisuel), DG XIX (Budgets),

sont réunis à quatre reprises entre juillet et octobre 1991 avant de présenter leurs propositions. Ce groupe a tenté de définir l'aide humanitaire d'urgence et de concevoir une structure distincte et permanente de coordination adaptée à l'action humanitaire communautaire, qui conserverait donc une certaine souplesse. Cette structure serait dotée d'un système financier rationnel afin d'assurer des délais réduits de déboursement. L'analyse du groupe *ad hoc* aboutit le 6 novembre 1991 à la décision de la Commission de créer l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence⁶⁷. Il est alors proposé de :

« Concentrer sous une même responsabilité administrative, assurant ainsi l'unité de gestion, l'expertise nécessaire pour faire face aux situations d'urgence et mettre en place les procédures appropriées.

Accroître la présence de la Communauté sur le terrain à travers le développement d'une capacité d'intervention directe à différents stades : identification des besoins, mobilisation d'équipes et de matériel d'intervention, suivi et contrôle, évaluation ex-post.

Améliorer la coordination avec les États-membres, les autres donateurs, les ONG et les agences internationales spécialisées en favorisant notamment, d'une part les opérations combinées et, d'autre part, l'établissement de contrats-cadres.

Faciliter la mobilisation des ressources budgétaires nécessaires en cas de crise de grande ampleur »⁶⁸.

Les moyens présentés dans la décision de la Commission visaient à répondre aux besoins de rationalisation de l'aide dans le but d'accroître l'efficacité et la visibilité de l'action humanitaire de la Communauté. Opérationnel à partir du 1^{er} avril 1992, l'Office humanitaire était placé sous la responsabilité conjointe des Commissaires Marín, Andriessen et Matutes, et rattaché dans sa gestion à la vice-présidence de la Commission, tenue par l'un d'entre eux, le Commissaire Manuel Marín. Il était prévu que dès 1993, dans le cadre de la nouvelle Commission, ECHO serait sous la responsabilité d'un seul Commissaire en charge de l'aide humanitaire d'urgence. L'existence d'ECHO était initialement limitée à sept ans, au terme desquels ses activités seraient évaluées afin notamment d'envisager la création d'une agence externe européenne qui permettrait de coordonner l'action humanitaire de la Communauté et celle des États membres⁶⁹.

DG XX (Contrôle financier) et du Service du porte-parole.

⁶⁷ « La commission décide de créer l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*

⁶⁸ *Ibid.*, point 3, paragraphes relatifs aux « Moyens à mettre en œuvre », p. 2.

⁶⁹ « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.* La durée limitée d'ECHO, si elle n'est pas clairement mentionnée, est sous-entendue dans le Règlement (CE) du Conseil n° 1257/96 du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire, *op. cit.* (voir Annexe 1). L'article 20 précise que « 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 [...] » (art. 20). Le terme prévu dans cet article correspond au terme prévu des sept années après la création d'ECHO.

c) Les objectifs

La Communauté européenne a marqué sa volonté d'être reconnue comme un acteur humanitaire à part entière et son engagement dans ce domaine, bien qu'elle ait financé de telles activités depuis les années soixante. La dispersion des moyens humanitaires a, au cours de la décennie quatre-vingt, entravé l'efficacité et la cohérence de l'action de la Communauté. En outre, il devenait nécessaire de distinguer, d'un point de vue administratif et financier, les actions d'aide relevant de l'urgence et les actions de développement, inscrites dans un plus long terme. La Commission souhaitait en particulier renforcer les contrôles sur les actions financées. Il devenait ainsi nécessaire de concentrer et de restructurer les ressources communautaires, d'approfondir les relations avec les partenaires humanitaires et les États membres, d'améliorer la préparation aux situations d'urgence et de reconnaître la possibilité pour ECHO de mener des actions directes lorsque d'autres solutions n'étaient pas adaptées ou envisageables. Pour la Commission, la création d'ECHO devait répondre à un triple objectif.

En premier lieu, la Commission souhaitait rationaliser l'aide humanitaire afin d'accroître l'efficacité de la fourniture de l'aide humanitaire qu'elle décide d'accorder. Pour cela, elle a choisi de concentrer sous une même entité administrative les différentes responsabilités et d'unifier la gestion et l'expertise requises pour cette catégorie d'aide bien particulière tout en mettant en place des procédures les plus adéquates possibles pour en contrôler l'efficacité.

ECHO devait également permettre d'accroître la capacité de mobilisation de ressources financières en cas de crise de grande ampleur. La coordination de l'action humanitaire devait s'en trouver renforcée, tant au sein même de la Commission, c'est-à-dire entre les différents services et Directions générales concernés, qu'au niveau européen, entre les activités de la Commission et celles des États-membres. L'efficacité de l'aide nécessite, de même, une meilleure coordination avec les autres acteurs, notamment les ONG et les agences onusiennes.

Enfin, l'Union ambitionnait d'accroître sa présence et de bénéficier d'une meilleure visibilité sur le terrain, grâce à une capacité d'intervention directe, qu'elle soit opérationnelle ou non. Elle souhaitait être reconnue en tant que bailleur humanitaire majeur sur la scène internationale et s'est efforcée d'améliorer la communication auprès des opinions publiques européennes et étrangères.

Aux questions écrites posées par la députée européenne Christine Oddy, « *Qu'espère accomplir la Commission en créant l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence ?* » et « *En quoi l'action de ce nouvel organisme diffèrera-t-elle de celle que mène déjà l'unité des catastrophes et situations d'urgence de la DG VIII ?* », le Commissaire Marín a répondu que la création d'ECHO permettait l'accroissement non seulement du champ d'action humanitaire de la Communauté (en intégrant, en plus de l'aide d'urgence, l'aide alimentaire d'urgence et l'aide à court terme aux réfugiés) mais aussi celui de l'aire géographique d'intervention puisque tous les pays tiers pouvaient désormais bénéficier de l'aide humanitaire communautaire⁷⁰. Jusque-là, seuls les pays ACP, liés à la Communauté par les conventions de Lomé, et les pays d'Europe centrale et orientale dans le cadre d'une aide d'urgence à la reconstruction économique, étaient des bénéficiaires. Le Commissaire Marín a précisé dans sa réponse que la création d'ECHO visait également :

*« à améliorer la coordination entre les acteurs de l'aide d'urgence (États membres, Organisations non gouvernementales (ONG), agences internationales) en montant des opérations conjointes et en concluant des accords cadres ;
à renforcer la présence de la Communauté sur le terrain en développant ses capacités d'intervention directe ;
à faciliter la mobilisation des ressources budgétaires et autres nécessaires en cas de crise grave »*⁷¹.

L'Office humanitaire de la Communauté européenne a traduit la volonté de centraliser en une agence unique les mécanismes développés et l'expérience acquise par la Communauté en matière d'aide humanitaire au fil des décennies précédentes.

L'assistance portée aux Arméniens puis aux Kurdes, ainsi que les crises yougoslave et somalienne, ont révélé la dimension politique de l'humanitaire. La réforme communautaire s'est alors inscrite dans une réflexion plus globale puisque plusieurs États membres et organismes humanitaires remettaient en question leurs pratiques. D'abord limitée aux pays ACP et spécialisée dans la fourniture d'aide alimentaire, l'assistance humanitaire de la Commission s'est étendue aux populations les plus vulnérables partout dans le monde.

⁷⁰ Question écrite n° 688/92 de Mme Christine ODDY (Membre du Parlement européen) à la Commission (26 mars 1992) et Réponse donnée par M. Marín au nom de la Commission (16 juin 1992), (JO C 247 du 24.09.1992, p. 32-33).

⁷¹ *Ibid.*, p. 32.

B. Une conception insolite du mandat

Par la création d'ECHO, la Commission a affirmé son engagement à porter secours aux populations nécessitant une aide d'urgence. L'évolution du contexte, tant institutionnel qu'international, a par la suite conforté la position de la Commission. Les objectifs que celle-ci poursuivait dans le cadre de l'aide humanitaire sont en effet restés globalement stables⁷². Définis pour la première fois lors de la création d'ECHO en 1992, ils ont été réaffirmés formellement depuis, par un règlement du Conseil en 1996, qui n'a pourtant pas empêché une délimitation incertaine du mandat (1). Celle-ci s'explique en partie par la possibilité laissée à la DG ECHO de mener des actions humanitaires tant directement que conjointement, avec d'autres organismes (2).

1. Une délimitation incertaine

Face à l'interprétation évolutive des prérogatives en matière d'aide humanitaire (a), il convient de préciser l'étendue du mandat de l'Office humanitaire afin de comprendre le type d'action qu'il est susceptible d'initier (b).

a) L'interprétation évolutive

Les missions de l'Office humanitaire sont initialement définies par la décision de la Commission de créer ECHO⁷³. Cette décision précise que les actions humanitaires menées par la Commission concernent l'ensemble des pays tiers. D'autres mécanismes d'aide sont en effet prévus pour les ressortissants des États membres de l'Union, notamment dans le cadre de la protection civile⁷⁴. En outre, les pays riches sont peu concernés, l'Union considérant qu'ils sont susceptibles de porter eux-mêmes secours à leur population⁷⁵.

La décision de la Commission prévoit que le champ d'activités soit initialement restreint pour s'élargir progressivement. Dans un premier temps, ECHO se limiterait aux actions de court terme en matière d'aide humanitaire d'urgence, d'aide alimentaire

⁷² Au sujet du mandat, voir notamment « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.* ; DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 464-504 et JOLY Christian, « Le Mandat d'ECHO », *op. cit.*, p. 136-141.

⁷³ « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, point 3 (p. 3).

⁷⁴ Dans le Collège établi en février 2010, une seule et même Commissaire s'occupe des activités humanitaires et de protection civile, la bulgare Kristalina Georgieva, dont le portefeuille est la Coopération internationale, l'aide humanitaire et la réaction aux crises. De plus, la DG ECHO gère désormais ces deux domaines (la protection civile était auparavant gérée par la DG Environnement, voir *infra* Partie 1, chap. 2, I A, 3).

⁷⁵ Si l'Union n'a, par exemple, octroyé aucune aide après le passage de l'ouragan Katrina en août 2005 aux États-Unis, elle a justifié l'envoi d'équipes de secours au Japon au printemps 2011 par l'ampleur de la crise.

d'urgence et d'aide aux réfugiés. « *Lors d'une deuxième étape* », ECHO pourrait, de plus, conduire des « *expériences pilotes d'intervention directe* ». À terme, ECHO devrait assurer :

- l'aide humanitaire et alimentaire d'urgence ;
- la mobilisation des secours et des équipes d'intervention ;
- la prévention et la préparation aux catastrophes ;
- la coordination, l'information, les finances et les affaires juridiques ;
- toute action décidée *ad hoc* par la Commission permettant de répondre à une situation nécessitant l'expertise d'ECHO au plan humanitaire.

La Commission a souhaité mesurer ses ambitions en ne déterminant qu'un mandat limité lors de la création d'ECHO. Il semble que deux éléments principaux aient motivé cette position.

D'une part, la Commission a sûrement voulu limiter la séparation entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Cela se comprend aisément au regard du droit : l'aide humanitaire est fondée sur une interprétation extensive des dispositions relatives à l'aide au développement et non sur une compétence propre⁷⁶. La singularisation de l'aide humanitaire ne pouvait donc être que modérée par rapport à la coopération au développement afin de ne pas remettre en cause ces bases juridiques implicites.

D'autre part, les États membres menaient eux-mêmes des activités de secours d'urgence et de développement dans les États tiers. Certains États membres très actifs dans ces domaines montraient quelques réticences à voir s'étendre le champ des activités humanitaires de la Communauté, de crainte qu'elles ne nuisent à leur visibilité. Leurs inquiétudes étaient légitimes puisque la décision de la Commission de créer l'Office humanitaire évoquait l'éventualité de générer ultérieurement un organisme regroupant l'aide humanitaire de la Communauté et des États membres⁷⁷.

Les États membres ont d'ailleurs saisi l'occasion qui leur était donnée dans le cadre de l'adoption d'un règlement du Conseil relatif à l'aide humanitaire pour manifester leurs préoccupations, qui concernaient avant tout la capacité de la Commission à mettre en œuvre directement l'aide. Autrement dit, les États membres étaient réticents à ce que la

⁷⁶ Voir *infra* Partie 1, chap. 1, II, A, 1.

⁷⁷ Rappelons que la Commission envisageait la transformation de l'Office humanitaire en « *agence externe de dimension européenne* » au terme des sept années d'existence initialement déterminées (« La commission décide de créer l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, point 3, p. 3).

Commission ne se limite pas à un rôle de bailleur humanitaire. L'engagement initial de venir en aide aux populations victimes de catastrophes est en effet formalisé dans le règlement du Conseil de l'Union européenne n° 1257/96 du 20 juin 1996 relatif à l'aide humanitaire⁷⁸. L'article premier précise la nature de l'aide humanitaire apportée par l'Union.

Alors que la décision de la Commission de créer ECHO ne comportait qu'une liste limitée d'actions que ce nouvel organisme pourrait entreprendre au titre de l'aide humanitaire⁷⁹, le règlement humanitaire fournit moins de cinq ans plus tard une conception relativement large des prérogatives de la Commission en la matière. Celles-ci répondent à l'objectif de « *sauver et de préserver des vies dans les situations d'urgence et de post-urgence immédiate, que celles-ci soient la conséquence de catastrophes naturelles ou qu'elles soient provoquées par l'homme* »⁸⁰, mais aussi de porter secours aux personnes affectées par des crises durables.

Lors des négociations préalables à l'adoption du règlement humanitaire, les États membres ont accepté que l'action d'ECHO ne se limite pas au secours d'urgence dans les phases aiguës des crises. Ils ont en effet repris les articles 2 à 4, proposés par la Commission, détaillant les activités pouvant être financées dans le cadre de l'aide humanitaire⁸¹. Des activités de réhabilitation et de reconstruction à court terme, de prévention et de préparation aux catastrophes sont ainsi incluses dans le mandat d'ECHO, au même titre que les aides d'urgence⁸².

Si ces missions sont en majeure partie similaires à celles déterminées lors de la création d'ECHO, force est de constater que deux domaines d'activités, mis en œuvre à plus long terme, se sont ajoutés. En l'espace de quelques années, entre la décision de la Commission de créer l'Office humanitaire fin 1991 et le règlement de 1996, ECHO s'est vu confier non seulement des missions de réhabilitation et de reconstruction, mais aussi la protection des victimes de conflits.

En revanche, les États membres ont formellement exclu du mandat d'ECHO les activités relevant de la politique étrangère ainsi que l'utilisation de moyens militaires au service de l'aide humanitaire (prérogatives qu'ils considèrent comme relevant de la politique étrangère et de sécurité commune – PESC), comme le précise le règlement humanitaire : « *l'aide humanitaire [...] ne saurait être guidée par ou subordonnée à des considérations de nature*

⁷⁸ Règlement humanitaire *op. cit.* et Annexe 1.

⁷⁹ « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, point 3 (p. 3).

⁸⁰ Mandat rappelé dans Commission européenne, *Direction générale pour l'aide humanitaire – ECHO, Stratégie opérationnelle 2007*, Document de travail des Services de la Commission, SEC(2006) 1626 du 01.12.2006.

⁸¹ COM(95) 201 final du 31.05.1995, *op. cit.* et règlement humanitaire, *op. cit.*

politique »⁸³. Si cette restriction épouse les principes humanitaires de neutralité et d'indépendance, elle permet également aux États membres de conserver un certain contrôle dans ce domaine puisqu'ils peuvent rappeler à l'ordre la Commission s'ils estiment qu'elle tente de poursuivre des objectifs politiques dans le cadre de ses activités d'aide humanitaire. En réalité, les États membres ont plus souvent essayé d'instrumentaliser ECHO au service d'une politique extérieure européenne que la Commission n'a tenté d'interférer dans la politique étrangère de l'Union par le biais de l'aide humanitaire⁸⁴.

La décision de la Commission de créer un Office humanitaire comportait de nombreuses zones d'ombres quant au mandat et au rôle que pouvait être amené à jouer cet Office en tant qu'acteur humanitaire sur la scène internationale⁸⁵. Les incertitudes présentes dans le texte de la décision ont d'ailleurs servi de prétexte à l'élargissement du mandat d'ECHO. La Commission a su concrétiser sa volonté profonde d'accorder une place singulière à ses activités humanitaires tout en adoptant une approche progressive, qui a permis de ménager les susceptibilités des acteurs réticents à la création d'ECHO. Nul doute que l'évolution du mandat a fortement servi l'Office humanitaire qui s'est vu confier de plus larges prérogatives⁸⁶.

b) L'étendue du mandat

Face à la multitude des actions pouvant concourir à la poursuite des objectifs définis par l'article 2 du règlement humanitaire, il convient de s'interroger sur la nature des aides financées par ECHO. Celle-ci est précisée aux articles 3 à 5 du règlement. En conséquence, différents facteurs permettent de concevoir une intervention :

- la durée et l'ampleur de la crise ;
- les spécificités des sociétés touchées (structures et coutumes de chaque communauté, niveau de bien-être, etc.) ;

⁸² Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 1.

⁸³ *Ibid.*, 7^{ème} considérant.

⁸⁴ Voir *infra* Partie 1, chap. 1, II, B et chap. 2, I, B.

⁸⁵ Ces zones d'ombres ont d'ailleurs été dénoncées en 1999 par les évaluateurs : « *Les consultants essaient de cerner la mission d'ECHO au départ du règlement, mais regrettent l'absence de mandat clairement défini par l'administration* », COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Evaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté (article 20 du règlement (CE) n° 1257/96)*, COM (1999) 468 final du 26.10.1999, p. 13.

⁸⁶ Le mandat semble également avoir évolué au gré des diverses interprétations et influences des Commissaires en charge de l'aide humanitaire et du Directeur général d'ECHO (voir *infra* Partie 1, chap. 2, I, A).

- le contexte géographique (les secours sont organisés différemment selon qu'il s'agisse d'une zone aride ou humide, d'un climat chaud ou froid) ;
- le contexte politique, qui détermine l'accès aux populations (la présence d'acteurs humanitaires nécessite le plus souvent des accréditations par les gouvernements ; les populations, le personnel humanitaire et/ou l'aide apportée peuvent nécessiter une protection dans certaines zones d'insécurité).

Comme « *la priorité constante pour la Commission doit, bien entendu, toujours être de répondre aux besoins humanitaires urgents lorsque et là où ils se présentent* »⁸⁷, les financements concernent en premier lieu l'aide d'urgence qui constitue le cœur du mandat d'ECHO. La durée de la phase d'urgence est déterminée par les conditions constatées sur le terrain et dépendent en grande partie de l'état des infrastructures (si celles-ci ont été détruites, la phase d'urgence peut durer plusieurs semaines, voire plusieurs mois) et de la capacité des autorités locales et nationales à répondre aux besoins de la population.

Suivant l'évaluation des besoins, l'aide d'urgence se compose de l'aide alimentaire (denrées brutes, intrants agricoles tels que les semences, etc.) ; de l'aide non alimentaire (sous forme de produits de première nécessité tels que des tentes et des couvertures, mais aussi d'argent) ; de l'aide médicale (personnel chargé des soins de santé primaire, du dépistage et de l'éducation sanitaire, de la vaccination et du traitement d'épidémies, du soutien psychologique, etc.) ainsi que de l'approvisionnement en eau potable et du renforcement des installations sanitaires (ceux-ci se retrouvant également dans la phase de réhabilitation et de reconstruction).

Les secours comprennent également les travaux de réhabilitation et de reconstruction des infrastructures socio-économiques (structures de santé et d'éducation, routes, puits, canaux d'irrigation, etc.), parfois pour permettre ou améliorer l'accès aux populations. Les activités de prévention et de préparation aux catastrophes naturelles (les dispositifs de surveillance et d'alerte précoce notamment) ainsi que l'assistance aux populations réfugiées ou déplacées (fourniture d'abris, aide à leur réinstallation) sont aussi financées.

Sont par ailleurs incluses dans les aides financées par ECHO la logistique nécessaire à acheminer et à distribuer l'aide (notamment les véhicules et les équipements de

⁸⁷ FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation (EC N°1257/96 of 20.6.96). Third Phase – Synthesis*, Bruxelles, 1999, 164 p., p. 18 (commentaire de la Commission).

communication, mais aussi la protection des victimes de conflits, du personnel et du matériel humanitaires); la formation de professionnels de santé; l'assistance technique auprès des partenaires et des acteurs locaux; les rémunérations du personnel expatrié et local (les experts, les coordinateurs, les administrateurs, les logisticiens, les équipes médicales) ainsi que les frais liés à leur mobilisation⁸⁸. Les études de faisabilité des opérations humanitaires (missions exploratoires permettant l'analyse du contexte et de la vulnérabilité, évaluations techniques spécifiques) ainsi que le contrôle et le suivi des projets font aussi partie des activités financées.

Le règlement humanitaire confère par ailleurs à la Commission un pouvoir discrétionnaire assez large « *d'allocation, de mobilisation et de mise en œuvre* » de l'aide⁸⁹. ECHO définit donc la stratégie d'aide humanitaire à poursuivre et, notamment, décide des crises auxquelles il attribue des fonds, sélectionne les partenaires qui mettent en œuvre les actions humanitaires, contrôle le bon déroulement des projets et conduit les évaluations de ces projets. ECHO s'est ainsi vu confier la responsabilité de l'ensemble du cycle de projet des actions humanitaires.

Le mandat d'ECHO recouvre de multiples situations. L'assistance, le secours d'urgence et de post-urgence sont supposés parvenir directement et surtout rapidement aux personnes affectées par des crises, ponctuelles ou durables, d'origine naturelle ou humaine sur la base du principe de non-discrimination.

2. Les actions directes et conjointes⁹⁰

Le règlement humanitaire a par ailleurs reconnu à la Commission la compétence de mener tant des actions directes, à savoir la mise en œuvre de l'aide humanitaire par le personnel d'ECHO, que conjointes, c'est-à-dire la participation au financement d'opérateurs humanitaires. Malgré l'intervention directe menée en ex-Yougoslavie (a), la DG ECHO a choisi de ne plus mettre directement en œuvre l'action humanitaire et se consacre désormais aux soutiens financier et logistique (b).

⁸⁸ En revanche, les frais administratifs réguliers des organismes humanitaires, l'achat de véhicules, les frais de douane et autres taxes sur les biens ou encore les frais exceptionnels de mission, sont exclus des financements de la DG ECHO.

⁸⁹ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 11.

⁹⁰ Nous entendons par action conjointe les contributions respectives de la Commission et d'un opérateur externe qui se complèteraient et se coordonneraient pour mettre en œuvre une opération commune.

a) L'expérience

L'un des objectifs poursuivis en créant ECHO était d'accroître la visibilité de l'action de la Communauté européenne en matière d'aide humanitaire, en accordant notamment à la Commission la possibilité de mener directement des opérations. La Commission constate de fait que :

« Le principal point faible du modèle existant réside précisément dans le fait qu'il repose entièrement sur l'existence d'intermédiaires capables de procéder à la mise en œuvre des opérations. Or, l'expérience ancienne et récente a démontré que cette condition n'était pas toujours remplie donnant lieu à des défaillances qui risquaient de mettre en péril l'objectif humanitaire recherché.

En d'autres termes, face à une volonté politique d'intervention, la Communauté peut, dans le modèle actuel, se trouver dans la situation de ne pas disposer des moyens d'action de sa politique »⁹¹.

La décision de créer ECHO octroie à la Commission une « *capacité d'intervention directe à différents stades : identification des besoins, mobilisation d'équipes et de matériel d'intervention, suivi et contrôle, évaluation ex-post* »⁹². Cette capacité serait mise en œuvre progressivement, lors d'une « *deuxième étape* » après la création d'ECHO, celui-ci pouvant alors « *initier un certain nombre d'expériences pilotes d'intervention directe en assurant sa présence dans certaines phases clefs de la mise en œuvre* »⁹³.

Le premier projet pilote a été mené en ex-Yougoslavie à l'été 1992, quelques mois après la création de l'Office humanitaire⁹⁴. Une équipe de coordination, composée de personnel ECHO basé à Zagreb (Croatie), est intervenue pour apporter près de 700 000 colis alimentaires en Croatie et en Serbie-Monténégro. Il est intéressant de constater que le HCR et le PAM, habituellement maîtres d'œuvre dans la distribution d'aide alimentaire aux réfugiés, ont laissé à ECHO le soin de gérer l'ensemble des secours apportés dans ces deux pays. ECHO a ainsi fourni une aide en toute autonomie, sans recourir à d'autres organismes⁹⁵. Le Conseil européen de Birmingham est venu confirmer cette pratique en

⁹¹ « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, p. 2.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁴ Le conflit yougoslave éclate en 1991 entre la Serbie et la Slovénie, puis s'étend à la Croatie et à la Bosnie-Herzégovine en 1992.

⁹⁵ L'aide alimentaire était gérée en Croatie par ECHO, en Bosnie-Herzégovine par le PAM, en Serbie-Monténégro par ECHO et le PAM. Tant le PAM qu'ECHO travaillaient en étroite concertation avec le HCR, alors chef de file des opérations (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97 relatif aux aides humanitaires de l'Union européenne entre 1992 et 1995 accompagné des réponses de la Commission* (JO C 143 du 12.05.1997 ; EUROPEAN COMMISSION, *Humanitarian Aid from the European Community, Annual Report 1992*, p. 18-20 et 34). ECHO assurait la maîtrise des opérations, de l'achat des produits alimentaires à leur distribution. La Commission achetait les denrées par le biais d'appels d'offres dans les États membres, conformément aux procédures communautaires. Mis en concurrence, les soumissionnaires devaient se charger de

demandant la création d'une « équipe spéciale » (*European Community task force*, ECTF) dont le principal objectif était « d'épauler le HCR dans l'acheminement de l'aide humanitaire aux anciennes républiques yougoslaves »⁹⁶. Le mandat de l'ECTF était clairement humanitaire puisque la *task force* devait coordonner l'aide et s'efforcer de la rendre la plus efficace et cohérente possible, notamment grâce aux échanges d'informations entre les différents acteurs présents dans la région – avant tout entre la Communauté et les États membres –, tout en assurant la sécurité du personnel et des infrastructures⁹⁷.

L'ECTF a apporté un soutien efficace aux intervenants sur le terrain, en particulier aux opérations d'ECHO, notamment en matière de logistique et de contrôle des distributions. La *task force* a ainsi assuré « une présence et un contrôle à tous les stades : réception des denrées, conditions de stockage, programmation, transport intérieur et distribution aux centres agréés »⁹⁸. Les vingt-six moniteurs de l'ECTF étaient chargés de surveiller les distributions par les organismes locaux afin de limiter les détournements et d'adapter l'offre alimentaire aux besoins. Par ailleurs, ils garantissaient que l'aide soit fournie sans discrimination⁹⁹.

L'Office humanitaire, nouvellement créé, a saisi l'opportunité qui se présentait à lui de s'appuyer sur l'ECTF afin de mener sa première intervention directe, qui, par son ampleur, se révéla unique. La *task force* s'est du reste apparentée à un instrument

l'approvisionnement et du transport et respecter des délais de livraison, des conditions de conditionnement et d'étiquetage. Alors qu'ECHO possédait également la capacité de gérer la distribution finale aux bénéficiaires, celle-ci était mise en œuvre par des organismes locaux, sur demande des autorités yougoslaves. L'aide d'urgence apportée s'est rapidement révélée insuffisante face à l'escalade du conflit.

⁹⁶ Conseil européen de Birmingham, 16 octobre 1992, Annexe II « Déclaration sur l'ancienne Yougoslavie ». Voir également la Décision du Conseil 93/603 PESC du 8 novembre 1993 relative à l'action commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3 du traité sur l'Union européenne, concernant le soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire en Bosnie-Herzégovine (JO L 286 du 20.11.1993). Le mandat de la *task force* s'appliquait en Croatie et en Bosnie-Herzégovine (les activités en Serbie-Monténégro étant couvertes par le bureau ECHO-Belgrade). La *task force* a constitué la première expérience européenne, commune à la Commission et aux États membres. Après des débuts difficiles (dus notamment aux réticences des États membres à financer cette nouvelle structure *ad hoc* et à coordonner leurs aides bilatérales), la réussite et l'efficacité de la *task force* ont été reconnues par les États membres, les ONG, les organisations internationales et les autorités yougoslaves.

⁹⁷ La Commission a d'ailleurs jugé qu'« une expérience utile a été menée car un couplage a pu être réalisé entre la capacité financière de la Communauté et une capacité opérationnelle additionnelle fournie par les États membres sous forme de logistique militaire et civile ou de savoir-faire » (Note d'information du service du porte-parole de la Commission, *Aide humanitaire d'urgence de la Communauté : Orientations de la Commission*, P/91/56 du 24.07.1991, p. 3).

⁹⁸ DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 473. La *task force* a notamment contribué à la gestion des camions mis à la disposition du HCR par ECHO.

⁹⁹ Selon la Cour des comptes, « la maîtrise du programme a été maintenue malgré des pressions quelquefois fortes émanant des autorités nationales, locales ou même des communautés de réfugiés » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, *op. cit.*, p. 62. Zana Vuleta, ancienne déplacée bosniaque puis réfugiée, a pu confirmer qu'ECHO constituait pour de nombreux Bosniaques l'unique possibilité de recevoir de l'aide alimentaire : « Mon père était serbo-bosniaque orthodoxe et ma mère bosniaque musulmane. C'était courant en Yougoslavie. De nombreux organismes d'aide ne donnaient de colis alimentaires qu'aux orthodoxes, et d'autres qu'aux musulmans. Donc ils ne voulaient rien nous donner. Seul ECHO fournissait de l'aide sans se préoccuper ni de l'origine, ni de considérations religieuses. Sans ECHO, je ne serais pas là » (propos recueillis à Bruxelles, septembre 2008).

opérationnel d'ECHO et était principalement financée par l'Office humanitaire. À la différence des opérations mises en œuvre par des organismes partenaires, ECHO connaissait la qualité des produits fournis ainsi que les dates de livraison¹⁰⁰. La Commission a donc acquis une certaine visibilité puisque la réussite des opérations a entièrement reposé sur ECHO, qui a gagné une grande crédibilité auprès des autres acteurs humanitaires, malgré des moyens humains et financiers restreints¹⁰¹. La Commission n'attendait pas autant de cette crise qui lui a permis de s'affirmer en tant qu'acteur humanitaire, alors qu'ECHO était initialement intervenu pour combler les lacunes d'autres acteurs présents dans la région¹⁰². La quête de reconnaissance de l'organisme nouvellement créé s'est trouvée soudainement comblée.

Face à ce succès, il semble paradoxal qu'ECHO n'ait pas initié davantage d'opérations directes. Hormis l'exemple yougoslave, les interventions directes sont en effet restées très marginales. Il convient dès lors de s'interroger sur les raisons qui ont conduit l'Office humanitaire à privilégier le financement d'organismes partenaires pour la mise en œuvre des projets humanitaires¹⁰³. L'ampleur de la crise rwando-zaïroise (1994-1996) aurait par exemple justifié une intervention directe d'ECHO.

Cela est d'autant plus surprenant que l'opérationnalité d'ECHO est légitimée par le règlement n° 1257/96 qui octroie à la Commission la possibilité de développer une capacité d'intervention directe¹⁰⁴. Alors que la Commission s'est avérée très active dans sa réponse à la crise yougoslave, il était difficile pour les États membres, réunis au sein du Conseil de l'UE, de s'opposer à la reconnaissance d'un mandat assez large, incluant les interventions directes, au moment des négociations sur le règlement humanitaire. Pourtant, ils se sont montrés plutôt réticents à permettre à la Commission de mettre en œuvre directement des actions humanitaires¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Ces obligations étaient en effet stipulées dans les appels d'offre.

¹⁰¹ DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 466-474.

¹⁰² La Commission justifie son intervention directe en Croatie de la sorte : « d'une part le PAM avait des difficultés de mobilisation et, d'autre part, les critères retenus pour les rations alimentaires de base du PAM étaient ceux appliqués en Afrique et n'étaient donc pas adaptés à cette population », COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, op. cit., p. 49). Christine Declerck-Tiberghien souligne que « des itinéraires seront réouverts et l'aide acheminée, mais essentiellement grâce à la force de protection des Nations Unies (FORPRONU) présente sur le terrain, et à l'action de ECHO. Les États membres, dont les termes de la décision [93/603/PESC du 8 novembre 1993, op. cit.] laissaient prévoir une participation active, n'apporteront en fait qu'une maigre contribution [essentiellement des moyens logistiques fournis à la task force] », DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 109, et d'ajouter : « l'ensemble des opérations relatives à l'acheminement de l'aide humanitaire [européenne] en ex-Yougoslavie sera mené sous l'égide des Nations Unies et de l'OTAN », *ibid.*, p. 160.

¹⁰³ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, II.

¹⁰⁴ Règlement humanitaire, op. cit., art. 15 § 1.

¹⁰⁵ La Commission proposait initialement la rédaction suivante : « dans le cadre de son action humanitaire, la

Si le règlement reconnaît expressément à la Commission la compétence de mener de telles opérations directes, il semble encourager la mise en œuvre de l'aide humanitaire par des organismes partenaires. De fait, il conditionne l'intervention directe de la Commission à l'existence d'une nécessité : « *la Communauté peut également, lorsque cela s'avère nécessaire, financer des actions humanitaires mises en œuvre par la Commission ou par des organismes spécialisés des États membres* » (art. 9, nous soulignons).

ECHO devrait en conséquence se garder d'intervenir lorsque d'autres organismes peuvent agir plus efficacement et/ou rapidement. Alors que dans les faits la Commission recourt presque exclusivement à des partenaires pour mettre en œuvre les actions qu'elle finance, le règlement maintient la possibilité pour ECHO de mener une opération directement si les circonstances l'exigent. De telles circonstances correspondraient notamment à trois situations. En premier lieu, dans le cas où une action directe d'ECHO s'avérerait utile pour soutenir des opérations mises en œuvre par des partenaires (dont l'intervention se révélerait donc insuffisante). En deuxième lieu, si l'Office humanitaire a identifié des besoins mais que les opérateurs humanitaires n'émettent aucune proposition ou refusent d'intervenir¹⁰⁶. Un dernier cas de figure impliquerait qu'ECHO dispose d'une réelle valeur ajoutée par rapport à d'autres acteurs dans une situation donnée¹⁰⁷.

Le traité de Lisbonne reprend la compétence définie par le règlement humanitaire et laisse également au Parlement et au Conseil l'appréciation des modalités de mise en œuvre (directe ou indirecte) de l'aide humanitaire de l'Union¹⁰⁸. En revanche, la compétence d'action directe de l'Union est sous-entendue par la création d'un « *corps volontaire européen d'aide humanitaire* »¹⁰⁹.

Commission met en œuvre des actions [...] » (COM(95) 201 final du 31.05.1995, *op. cit.*, art. 1^{er} al. 1, nous soulignons). La capacité d'action directe de la Commission était donc sous-entendue. En première lecture, le Parlement proposait de préciser « *la Communauté met en œuvre, directement ou de concert avec des organisations multilatérales et/ou non gouvernementales, des actions [...]* » (Rapport du Parlement européen du 14 novembre 1995 sur la proposition de règlement (CE) du Conseil concernant l'aide humanitaire présentée par la Commission, Commission Développement, Rapporteur : Mme Francisca Sauquillo Pérez Del Arco (A4-0283/95), p. 6). Lors des débats préparatoires, les États membres, soucieux pour leur part de supprimer toute allusion à une telle compétence, préféraient les termes « *soutient* », « *appuie* » ou « *finance* ». En définitive, la formulation « *comporte des actions* », compromis proposé par les représentations française et italienne, a été retenue. À ce sujet, voir DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 65-66.

¹⁰⁶ Ces dernières circonstances étant tout de même très peu probables.

¹⁰⁷ Là encore, compte tenu de la multiplicité d'acteurs et de leur expertise, cela semble peu probable.

¹⁰⁸ L'article 214 TFUE indique : « *les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire [...] visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers [...] et à les protéger* » (§ 1) et ajoute : « *Le Parlement européen et le Conseil [...] établissent les mesures définissant le cadre dans lequel sont mises en œuvre les actions d'aide humanitaire de l'Union* » (§ 3). La conclusion d'accords de partenariat est prévue par le § 4.

¹⁰⁹ Article 214 § 5 TFUE. Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, C.

b) Le choix d'être un soutien financier et logistique

À la fin de l'année 1998, ECHO a décidé de mettre un terme à ses activités opérationnelles directes et de se consacrer au soutien financier et logistique. Cette décision politique n'a cependant aucune incidence sur la capacité juridique d'ECHO à entreprendre des actions directes. La Commission a simplement jugé qu'il n'était plus dans son intérêt de mettre en œuvre directement l'assistance humanitaire, cela pour plusieurs raisons.

Alors que de telles actions peuvent nécessiter une mobilisation dans l'urgence, le formalisme qui leur est attaché constitue un véritable frein à toute initiative en la matière. Dans les cas, présumés exceptionnels, où la DG ECHO serait amenée à intervenir de nouveau directement, la Commission devrait en effet soumettre une proposition au Comité d'aide humanitaire (CAH)¹¹⁰.

Ensuite, ces actions requièrent des compétences spécifiques, qu'elles soient nutritionnelles, médicales, d'organisation des secours ou d'un camp de réfugiés, etc. La DG ECHO peut recourir à de telles compétences grâce à l'expertise d'autres acteurs humanitaires. Cela lui évite d'avoir à gérer des ressources humaines qui seraient considérables si elle devait recruter les médecins, les nutritionnistes, les logisticiens et les autres personnels nécessaires à la mise en œuvre efficace des actions humanitaires. La Commission a donc considéré qu'elle n'offrait pas de plus-value en la matière et que ses partenaires étaient suffisamment compétents pour ne pas intervenir elle-même directement sur le terrain.

De plus, le montage d'opérations humanitaires requiert de l'expérience et un certain professionnalisme dont les fonctionnaires européens ne sont pas toujours dotés. En effet, leur sélection ne s'effectue pas sur des critères permettant de recruter des spécialistes ou des techniciens de l'aide mais davantage des gestionnaires et des administrateurs de fonds européens. Des assistants techniques, offrant ces compétences, sont recrutés de façon contractuelle, au siège ou sur le terrain, pour réaliser les évaluations des besoins et le suivi des projets ainsi que pour conseiller les fonctionnaires dans l'identification des projets à financer.

¹¹⁰ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 17 § 2 (auquel fait référence l'art. 15 § 1 mentionnant les interventions directes) et *infra* Partie 1, chap. 2, I, B, 1. Le recours systématique à une décision préalable du Conseil pour la mise en œuvre d'actions directes avait été envisagé. Les États membres entendaient conserver un certain contrôle ou du moins un droit de regard, afin de limiter les initiatives de la Commission en la matière. Révélateur de la sensibilité d'actions directes, ce recours a, en définitive et en raison de la lourdeur administrative qu'il exigeait, été abandonné au profit d'une décision du Comité d'aide humanitaire.

Suite au relatif succès des opérations d'aide alimentaire en ex-Yougoslavie menées par ECHO, il convient de se demander pourquoi ce dernier n'intervient-il pas pour mener des actions similaires dans les régions identifiées comme nécessitant une telle aide ? La Commission estime que sa capacité de mise en œuvre directe n'apporte pas de valeur ajoutée en termes de rapidité et d'efficacité en comparaison de ses partenaires. Par exemple, la DG ECHO considère ne bénéficier ni de l'expérience, ni du savoir-faire nécessaires pour agir directement sur le dépistage et la prise en charge de la malnutrition. Elle préfère justement faire appel aux organismes ayant fait leurs preuves en la matière et présents dans la région pour mettre en œuvre le plan global pour le Sahel initié par ECHO. Par ailleurs, la capacité logistique d'ECHO lors de son intervention dans une région relativement proche – l'ex-Yougoslavie – semble limitée pour une région plus lointaine telle que le Sahel.

Consciente d'une part de l'insuffisance ou de l'inexistence de ses capacités opérationnelles de réponse aux situations d'urgence, notamment lors de catastrophes naturelles ; d'autre part que d'autres acteurs possédaient, voire maîtrisaient, de telles compétences, ECHO a préféré se concentrer sur le soutien financier et logistique (via ECHO Flight) de tels acteurs en mettant l'accent sur le partenariat¹¹¹. Pourtant, ce choix est fait au détriment de la visibilité que les actions directes apportent à la Commission. Lorsque les actions sont mises en œuvre par les partenaires, les dispositifs logistiques, les produits distribués et les uniformes des travailleurs humanitaires ne sont pas toujours estampillés avec le logo d'ECHO, malgré les recommandations de la Commission et les efforts des partenaires en ce sens¹¹².

Ce choix de ne plus mettre en œuvre directement des actions humanitaires était approuvé par les évaluateurs d'ECHO en 1999. Ceux-ci demandaient à ce que l'Office humanitaire précise clairement qu'il était un organisme bailleur et non une agence opérationnelle¹¹³. De fait, ECHO ne mène plus d'actions directes depuis 1998, préférant déléguer la mise en œuvre aux organismes partenaires, conformément au principe de subsidiarité¹¹⁴. Le règlement humanitaire donne par ailleurs à la DG ECHO la possibilité d'assurer la coordination et la complémentarité de ses activités avec celles menées par les

¹¹¹ Au sujet du partenariat, voir *infra* Partie 3, chap. 1, II.

¹¹² À ce sujet, voir *infra* Partie 3, chap. 2, II, A.

¹¹³ FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 17 : « ECHO must confirm quite clearly that it is a donor organisation, not an operational agency. All direct operations must be prohibited, and 'operational agency' terminology ('operations', 'actions', etc.) must be dropped in favour of 'decisions' and 'ECHO-funded actions' »

¹¹⁴ Ce choix correspond à une décision politique et ne dépend aucunement d'un défaut de capacité opérationnelle ni de fondement juridique puisque le règlement humanitaire autorise ce type d'interventions.

différents acteurs humanitaires (les États membres notamment, mais aussi les organismes internationaux et les pays tiers)¹¹⁵. Si les interventions directes d'ECHO ont permis d'alimenter la soif de reconnaissance de l'Office nouvellement créé, sa légitimité s'est également affirmée par la coordination et la mise en œuvre d'actions conjointes sous la forme de soutien financier et logistique d'opérateurs humanitaires.

La mise en œuvre des projets humanitaires n'est pas effectuée par la DG ECHO mais par des organismes spécialisés dans l'aide d'urgence avec lesquels la Commission conclut un partenariat. ECHO préfère en effet à la mise en œuvre directe de l'aide le financement et l'appui logistique des actions de ses partenaires. L'exemple le plus probant en matière de soutien logistique est ECHO Flight. Dans le cadre de ce programme créé en mai 1994 dans le contexte du génocide rwandais, la Commission met gratuitement à la disposition d'acteurs humanitaires (en priorité à ses partenaires, notamment des ONG qui ont moins de moyens logistiques que les agences onusiennes par exemple) une flotte d'avions¹¹⁶.

Ce service permet de transporter et d'approvisionner nuit et jour des zones reculées en personnel, en matériel et en produits d'aide, ainsi que d'effectuer des évacuations d'urgence¹¹⁷. Deux bases (à Goma en République démocratique du Congo et à Nairobi au Kenya) assurent des vols réguliers dans la région des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique¹¹⁸. En fonction des besoins, des zones n'offrant aucun autre moyen d'accès (pour des raisons météorologiques, sécuritaires ou d'état des voies de communication) peuvent également bénéficier de l'appui d'ECHO Flight, comme ce fut le cas de l'Angola ou de l'Afrique de l'Ouest en 1998-1999¹¹⁹.

¹¹⁵ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 10. Voir également *infra* Partie 3, chap. 1, II, A.

¹¹⁶ Cette flotte comprenait quatre avions en octobre 2011. En moyenne, ECHO Flight compte environ 235 heures de vol effectuées, 1 500 passagers et 35 tonnes de marchandises transportés par mois. (« Humanitarian Implementation Plan (HIP) ECHO Flight » du 20.10.2011, 4 p., p. 2-3). Compte tenu des conditions de vol et des circonstances d'intervention, il faut souligner le professionnalisme de ce service qui a permis qu'aucun accident ne soit à déplorer depuis mai 1994. Voir DG ECHO, « ECHO Flight – Sauver des vies dans des conditions extrêmes », *Brochure d'information*, 2009 ; le site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/aid/sub_saharian/echo-flight_fr.htm ; DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 490-495.

¹¹⁷ Il va de soi que les biens transportés doivent répondre à certains critères établis (les armes sont par exemple exclues). ECHO surveille étroitement les chargements et n'autorise pas que les avions ou les marchandises puissent être utilisés à d'autres fins que celles stipulées dans les décisions de financement.

¹¹⁸ Le Soudan a également été ravitaillé par ECHO Flight depuis une base à Djibouti désormais fermée. Depuis 2006 les opérations d'ECHO Flight ont presque exclusivement eu lieu en Afrique centrale (DG ECHO, *DG ECHO's Financial Report 2010*, p. 17).

¹¹⁹ Une base temporaire a été établie à Bamako (Mali) afin de livrer des fournitures humanitaires au Mali, au Niger, au Sénégal et en Guinée-Bissau, en proie à des conflits internes (Guinée-Bissau, Mali, Niger) et à l'afflux de réfugiés (Niger et Sénégal). Les opérations d'ECHO Flight, débutées en juin 1998 ont été arrêtées

Le programme ECHO Flight a été initié consécutivement à la requête d'ONG qui souhaitaient qu'ECHO finance des capacités de transport dans une région où l'accès était restreint par les belligérants. La constitution d'une flotte aérienne était exclue, tant pour des raisons financières que juridiques¹²⁰. Dès lors, la Commission a d'abord financé des organismes privés dont les services d'acheminement répondaient aux besoins et aux exigences d'ECHO¹²¹. Cependant, face au manque de coordination et aux gaspillages de ressources et de temps qui s'ensuivirent, ECHO a suggéré de créer une structure aérienne.

L'initiative originale d'ECHO Flight s'est révélée non seulement nécessaire face aux besoins des ONG et des autres acteurs, mais aussi efficace¹²². Alors que des services logistiques étaient assurés de façon fragmentée et ponctuelle par des organismes ou des bailleurs humanitaires en partenariat avec des opérateurs aériens, la DG ECHO est venue compléter le dispositif en place. La Commission a ainsi prouvé qu'elle pouvait offrir une capacité et un soutien logistiques coordonnés et efficaces.

Ce programme, se situant à la limite entre les actions directes et conjointes, offre donc un bilan positif. Des lors, son efficacité permet-elle d'envisager sa mise en œuvre à une plus grande échelle, notamment pour soutenir des actions financées par ECHO dans d'autres régions en proie à des crises durables ? Compte tenu de l'évolution de la situation au Mali, il convient de s'interroger sur la pertinence d'un tel dispositif pour soutenir l'acheminement de l'aide, notamment alimentaire, alors qu'une grave crise nutritionnelle se développait au début de l'année 2012 dans les régions du Nord-Mali contrôlées par les

en décembre 1999, « en raison d'une amélioration générale des conditions dans la région et du rétablissement des vols commerciaux » selon la Commission (COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 1999*, COM(2000) 784 final du 01.12.2000, p. 11), mais également en raison de sa faible efficacité : « *the utility of ECHO flight in West Africa is even less clear [than in Angola], and it should probably be withdrawn. The initial contract for ECHO Flight was not a success. This has since been rectified, but such contracts clearly need ECHO management input at a high level* », FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 50.

¹²⁰ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 2 : « Les actions d'aide humanitaire visées à l'article 1^{er} ont notamment pour objectif : [...] c) de contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de son accès à ses destinataires par tous les moyens logistiques possibles [...] ». Sur le fondement de l'article 9 du règlement humanitaire, la Commission pourrait acquérir des avions et employer du personnel de navigation, mais elle a préféré ne pas se soumettre aux procédures entourant de telles acquisitions, notamment à l'approbation du Comité d'aide humanitaire. Le programme ECHO Flight constitue donc un financement d'opérateurs. Cependant, à la différence du partenariat humanitaire, la maîtrise du projet et la responsabilité de la bonne exécution des opérations relèvent directement de la Commission (et non des partenaires dans le cas du partenariat).

¹²¹ Conformément à la législation communautaire en vigueur, des appels à propositions précisant le cahier des charges ont été émis (le premier en avril 1994) afin de mettre en concurrence des sociétés.

¹²² « *ECHO flight was an imaginative development, and [...] it was providing valuable assistance in Sudan, and Somalia, where road access is virtually non-existent. The safety record of ECHO Flight is particularly impressive* ». FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 50.

différents mouvements insurrectionnels et plus généralement au Sahel¹²³. En réalité, la DG ECHO a soutenu financièrement le service humanitaire aérien des Nations Unies pour transporter le personnel humanitaire dans des zones dangereuses ou isolées¹²⁴.

L'application d'ECHO Flight semble limitée à des contextes particuliers. En premier lieu, la question du financement se pose puisque les fonds dédiés à ce programme émanent exclusivement de la DG ECHO (ligne budgétaire 23.02.01) et sont de fait limités¹²⁵. Cette initiative bénéficie non seulement aux partenaires de la Commission, mais aussi à d'autres acteurs opérant dans la région. Face à ce constat, il semble peu probable que la Commission se risque à financer un tel soutien logistique dans d'autres régions que celles traditionnellement desservies par ECHO Flight, d'autant que les opérateurs humanitaires peuvent s'appuyer sur les services d'organismes privés s'impliquant de façon croissante dans des actions humanitaires¹²⁶.

D'ailleurs, les évaluateurs ont jugé que les tentatives d'extension du service ECHO Flight à d'autres régions n'avaient pas toujours été très heureuses¹²⁷. Les opportunités de développement de ce programme dépendent considérablement non seulement du contexte d'intervention, mais aussi de la réelle plus-value qu'il apporterait. ECHO Flight doit alors prouver qu'il constitue un programme nécessaire et que les fonds qui lui sont dévolus sont utilisés de façon rationnelle.

Par ailleurs, la DG ECHO doit également démontrer qu'elle détient la légitimité d'administrer un tel programme. De fait, le recours à des services d'acteurs privés tout comme les niveaux de sécurité dans lesquels ce programme est mis en œuvre exigent une

¹²³ Au sujet de la situation au Nord Mali, voir *infra* Partie 2, chap. 2, II, B.

¹²⁴ DG ECHO, « Crise au Mali », *Fiche-info ECHO*, avril 2013, 4 p., p. 3, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/mali_fr.pdf.

¹²⁵ La DG Développement aurait ainsi pu contribuer au financement d'ECHO Flight afin d'en accroître ses capacités, mais compte tenu de la zone d'intervention, les fonds auraient été issus du FED. Or, le FED obéit à des procédures et des modalités différant de celles du budget général de l'Union. La gestion d'un tel programme aurait donc été plus compliquée et plus sensible. Notons tout de même l'exception que constitue la contribution de la DG VIII (Développement) en 1995 à hauteur de 1,3 millions d'euros (DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 494-495). De plus, le financement par la DG en charge du développement pouvait faire craindre que les biens affrétés ne rentrent plus dans la nomenclature stricte des biens autorisés à être transportés dans le cadre d'ECHO Flight.

¹²⁶ UPS et TNT mettent ainsi gratuitement à la disposition du PAM et de l'UNICEF depuis 2009 des hangars pour entreposer des stocks de produits humanitaires et alimentaires sur les bases de prépositionnement, ainsi que des vols pour affréter ces produits à destination des zones affectées par les crises.

¹²⁷ Au sujet de l'Afrique de l'Ouest, voir note infrapaginale n° 119. Au sujet de l'Angola, le programme est jugé entrer en concurrence avec les vols organisés par les agences onusiennes (FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation, n°1257/96 of 20.6.1996*, Second Phase, November 1998, p. 83 (note 1080) ; FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation (EC N°1257/96 of 20.6.96). Third Phase – Synthesis*, Bruxelles, 1999, 164 p., p. 50).

gestion et un contrôle plus rigoureux, tant en amont que sur le terrain, et différents des programmes traditionnellement gérés par la DG ECHO¹²⁸. Les contraintes imposées par ce programme doivent donc être contrebalancées par son bien-fondé. En d'autres termes, il doit être mis en œuvre avec précaution, notamment pour assurer la complémentarité avec les autres moyens logistiques et donc éviter les duplications. En revanche, son caractère indispensable est remis en cause lorsque les acteurs humanitaires peuvent assurer eux-mêmes la coordination des opérations de soutien logistique.

En définitive, ECHO Flight offre une plus-value non négligeable en ce qu'il permet à la Commission de participer à accroître la rapidité avec laquelle l'aide peut être délivrée et donc de contribuer à l'efficacité de l'action humanitaire. Il offre non seulement une certaine flexibilité inhérente à toute fourniture d'aide, mais contribue aussi à en assurer la continuité en surmontant certaines difficultés d'accès. Sans ce soutien aérien, des organismes humanitaires n'auraient pu poursuivre leur action du fait de l'insécurité régnant dans la région. ECHO Flight a aussi renforcé les actions que la DG ECHO finançait dans les régions desservies. La complémentarité entre ECHO, qui finance directement le soutien logistique, et les acteurs de terrain, qui assurent la mise en œuvre de l'aide, s'en trouve réellement renforcée et correspond à un partage des tâches suivant la logique des avantages comparatifs. L'intérêt du programme est également financier puisqu'il a permis de réaliser des économies d'échelles considérables¹²⁹. Enfin, il offre une visibilité à la Commission dans les zones survolées par les avions arborant le logo d'ECHO et le drapeau européen.

La DG ECHO a cherché à s'affirmer et à construire son identité en clamant qu'elle était « plus qu'une banque ». Comme le précisaient les évaluateurs : « *la vision qu'elle a de son rôle de donateur est celle d'un "donateur actif" ou d'un "donateur opérationnel", capable de prendre des initiatives, de collaborer avec des organisations partenaires et d'avoir une présence sur le terrain* »¹³⁰. Alors que l'originalité de son mandat, d'une durée initiale limitée de sept ans, a conféré à ECHO une certaine précarité institutionnelle, « *la stratégie d'ECHO a consisté à se présenter comme un acteur central de la scène humanitaire dont le rôle dépassait celui d'un simple bailleur de fonds. Cet*

¹²⁸ « *Given its cost and high profile the activities of ECHO flight need careful consideration at a higher level of management than is usual in ECHO, with all external implications being considered* » (FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation (EC N°1257/96 of 20.6.96). Third Phase – Synthesis*, op. cit., p. 50).

¹²⁹ Lors de sa mise en place, ECHO Flight aurait permis de réduire de 36 % le coût du transport aérien de l'aide humanitaire financée par la Commission dans les régions desservies (ECHO, *1994 Annual Report on Humanitarian Aid*, op. cit., p. 13).

¹³⁰ GFE CONSULTING WORLDWIDE (DALDRUP Ulrich, GRÜNEWALD François, MAIJ WEGGEN Hanja, WHITE Graham), *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, Aix-la-Chapelle, GFE Consulting Worldwide, 23 juin 2006, 89 p., p. 15.

argument entrainé en résonance avec le fait qu'en l'absence de politique étrangère effective, l'action humanitaire de l'UE était une manière d'affirmer celle-ci comme un acteur international »¹³¹.

Le choix de se limiter à un rôle de bailleur s'expliquerait également par la pression exercée au sein des institutions européennes en matière d'engagement des fonds. La DG ECHO est évaluée annuellement en fonction des dépenses qu'elle a engagées/déboursées ou, du moins, promises à ses partenaires. Or, en tant qu'entité singulière et autonome au sein de la Commission, l'Office humanitaire a cherché en priorité à établir de façon appropriée non seulement un système administratif mais aussi des relations avec les organismes qu'il finançait¹³².

Cette application à être un bon gestionnaire trouve l'une de ses raisons dans la jeunesse et la relativement faible expérience humanitaire du personnel d'ECHO. Certes la plupart des assistants techniques qu'ECHO déployait sur le terrain lors de ses premières années d'existence étaient issus d'ONG ou d'autres organismes humanitaires et possédaient en conséquence d'une expérience en la matière. Cependant, les fonctionnaires recrutés au siège d'ECHO à Bruxelles en étaient dépourvus dans leur grande majorité.

Conclusion

Le traité de Rome de 1957 ne conférant pas explicitement à la Commission européenne d'autorité en matière d'action humanitaire, cette dernière est devenue un instrument particulier de la politique d'aide au développement. Avant 1992, la Commission pouvait recourir aux conventions de coopération avec les pays ACP et à la convention internationale d'aide alimentaire pour fournir une assistance. La responsabilité de la gestion et du financement de l'aide humanitaire était fragmentée entre diverses Directions générales de la Commission, en fonction de la nature de l'aide et de l'urgence de la situation. La création de l'Office humanitaire est venue instituer un service spécialisé et indépendant. Le statut d'Office a conféré à ECHO un certain degré d'autonomie en le plaçant sous la responsabilité directe d'un Commissaire et non d'une Direction générale (comme cela était par exemple le cas de la coopération au développement, gérée alors par la DG VIII).

¹³¹ MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », dans HELLY Damien, PETITVILLE Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2006, 282 p., p. 119-128, ici p. 124.

¹³² MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, *Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office*, Background research for HPG Report 12, Londres, ODI, 2002, 20 p., p. 4.

La création d'ECHO au sein de la Commission avait pour principaux objectifs de clarifier et de concentrer la gestion des aides dans ce domaine, en les séparant de l'aide au développement. L'Office humanitaire est notamment chargé de fournir une assistance aux victimes de crises dans les pays tiers ; de sauver et de préserver des vies en cas d'urgence et de protéger les victimes des combats ; de fournir de l'aide aux personnes affectées par les crises à long terme ; d'assurer la préparation aux catastrophes naturelles et de prendre en charge la réhabilitation à court terme et la reconstruction. ECHO assure en outre le financement et l'évaluation des actions humanitaires. L'aide humanitaire recouvrant maintes activités, le règlement n° 1257/96 a tenté de doter la Commission de moyens appropriés en vue d'apporter une réponse crédible aux catastrophes et crises survenant dans le monde.

Son mandat lui permet en principe de mener tant des interventions directes, par la mobilisation de ses ressources, que conjointes, avec le concours d'autres organismes humanitaires. L'opérationnalité d'ECHO se manifeste concrètement grâce au programme ECHO Flight et à la présence de personnel sur le terrain. Il s'agit désormais des actions les plus proches d'une mise en œuvre directe de l'aide humanitaire par la Commission. Bien que l'expérience d'actions directes ait été jugée relativement positive, ECHO s'est rendu à l'évidence que les organismes spécialisés offraient autant, si ce n'est davantage, de professionnalisme et d'efficacité pour mettre en œuvre l'aide. Les contraintes administratives entourant le recrutement de spécialistes ainsi que la gestion directe des projets d'aide ont également contribué au choix de ne plus opérer directement. La Commission, conservant juridiquement cette capacité de mener des actions directes, s'est néanmoins recentrée sur son rôle de bailleur, tout en offrant un appui logistique aux organisations humanitaires.

II. Une compétence tardive et controversée

Depuis la création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, les actions que celle-ci peut mener sont déterminées par les traités. Les États membres sont attachés à ce principe d'attribution des compétences puisqu'il limite de fait les initiatives communautaires. Pourtant, dans le souci de ne pas multiplier les traités dès qu'il devient nécessaire d'élargir le champ de compétences de l'Union, des exceptions ont été aménagées.

On le comprend, l'absence d'une base juridique explicite permettant d'élever l'aide humanitaire au rang de compétence de l'Union, alors que celle-ci mène des actions inscrites dans ce domaine, soulève de nombreuses questions. Comment savoir si l'aide fournie relève de la coopération au développement ou de l'assistance humanitaire ? Quelles sont les activités autorisées et celles qui sont exclues du mandat d'ECHO ? Nous l'avons vu, le champ d'action de la DG ECHO est relativement étendu. Quelles sont alors l'autonomie et la liberté d'action dont dispose la DG ECHO dans l'appréciation de sa compétence ?

La recherche de fondements juridiques est essentielle pour déterminer le mandat de la Commission dans ce domaine. De fait, le processus de reconnaissance d'une compétence humanitaire communautaire a été long (A). Or, la portée de cette compétence n'est pas clairement définie, autorisant une certaine politisation de l'aide humanitaire de l'Union (B).

A. La reconnaissance d'une compétence humanitaire

Afin de légitimer ses pratiques humanitaires, la Commission s'est tout d'abord appuyée sur une interprétation pour le moins extensive des dispositions contenues dans les traités concernant la coopération au développement, en raison de l'absence de la mention explicite d'une compétence en la matière dans les traités. Or, elle s'est progressivement rendue compte que le caractère spécifique de l'aide humanitaire nécessitait de la distinguer de l'aide au développement et justifiait la reconnaissance d'une compétence explicite en la matière (1). Quand bien même ce processus paraît avoir abouti avec le traité de Lisbonne, une certaine opacité juridique semble toujours entourer la compétence de l'Union pour mener des activités humanitaires (2).

1. Un long processus

Après avoir rappelé les dispositions du principe d'attribution des compétences au sein de l'Union nous évaluerons si les exceptions que ce principe admet permettent de conclure à une extension du champ des compétences de l'Union en matière d'aide humanitaire (a). Dans ce contexte, après la création d'un Office spécialisé en matière d'aide humanitaire, un règlement du Conseil adopté en 1996 a permis de poser une première base juridique dans ce domaine (b) qui a abouti à une reconnaissance explicite dans le traité de Lisbonne (c).

a) *L'attribution des compétences au sein de l'Union européenne*

Si la Commission européenne a progressivement identifié son action humanitaire comme méritant une place distincte de l'aide au développement, en se dotant notamment d'une structure spécialisée dans le financement d'actions humanitaires, cet engagement humanitaire ne se fonde pas sur des bases juridiques explicites. La création d'ECHO repose en effet sur un vide juridique, puisqu'aucun texte ne réglementait alors l'action de la communauté dans le domaine de l'aide humanitaire¹³³. Or, l'attribution des compétences à la Communauté obéit à des règles définies. L'aide humanitaire ne rentrant pas dans le cadre de ces règles, des recours sont possibles pour doter la Communauté de nouvelles compétences.

L'exercice des compétences communautaires est soumis à trois principes fondamentaux (art. 5 TUE). En premier lieu, selon le principe d'attribution, l'Union ne dispose que des compétences qui lui sont attribuées par les traités. Ensuite, l'Union ne peut intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres. Le principe de subsidiarité concerne uniquement les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union. Enfin, le principe de proportionnalité implique que l'exercice des compétences ne peut aller au-delà des actions nécessaires à la réalisation des objectifs prévus dans les traités.

Les traités ne comportent aucune liste des compétences dévolues à l'Union. Celles-ci sont dès lors déduites de la lecture des dispositions des traités, selon le principe d'attribution¹³⁴. Dans le traité de Lisbonne, la rédaction de l'article 5 TUE offre une conception stricte du principe d'attribution des compétences : « *en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à*

¹³³ Christine Declerck-Tiberghien estime que l'aide humanitaire aurait pu figurer dans le traité de Maastricht au titre de la coopération au développement en tant que modalité, comme cela a été le cas de l'aide alimentaire. Une telle suggestion aurait cependant rencontré de trop fortes résistances lors de l'élaboration de ce traité (DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 30).

¹³⁴ Nous nous intéressons ici au principe d'attribution tel que rédigé précédemment (dans l'Acte unique européen, signé à Luxembourg et à La Haye les 14 et 28 février 1986 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987 (JO L 19 du 29.06.1987)) et corrélativement (dans le traité UE) à la création d'ECHO en 1992 :

- « *Les institutions des Communautés européennes [...] exercent leurs pouvoirs et compétences dans les conditions et aux fins prévues par les traités instituant les Communautés et par les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés, ainsi que par les dispositions du titre II* » (Acte unique européen, art. 3 § 1) ;
- « *Le Parlement européen, le Conseil, la Commission et la Cour de justice exercent leurs attributions dans les conditions et aux fins prévues, d'une part, par les dispositions des traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés et, d'autre part, par les autres dispositions du présent traité* » (traité UE, art. E).

l'Union dans les traités appartient aux États membres » (art. 5 § 2 TUE, nous soulignons). La forme négative ajoutée, par rapport aux versions antérieures, signifie que l'Union ne dispose donc pas de la compétence de sa compétence¹³⁵. Cette position se retrouve dans la déclaration 24 sur la personnalité juridique de l'Union européenne, ajoutée au traité de Lisbonne, qui précise que l'octroi de la personnalité juridique à l'Union ne l'autorise pas à agir ou à légiférer au-delà des compétences qui lui sont dévolues par le Conseil¹³⁶.

La répétition des mentions du principe d'attribution montre la réticence des États membres face à une extension des compétences de l'Union qui échapperait à leur volonté, voire à leur contrôle. Or, le Conseil, s'il approuve la création d'ECHO et félicite le travail de la Commission en matière d'aide humanitaire¹³⁷, ne souhaite cependant pas attribuer explicitement une compétence à la Commission en la matière.

Si, en principe, la mise en œuvre de l'aide humanitaire, alors qu'aucune disposition des traités n'octroie de compétence à l'UE en la matière, n'est pas possible, des exceptions ne sont pas rares¹³⁸. En effet, trois voies sont envisageables afin de doter l'Union de compétences non prévues par les traités : la procédure de révision des traités, l'attribution de compétences subsidiaires ou l'attribution implicite de compétences.

¹³⁵ À ce sujet, voir notamment EDJAHARIAN Valériane, « Les Compétences dans le traité de Lisbonne : La constitutionnalisation de l'Union européenne interrogée » dans BROSSET Estelle, CHEVALLIER-GOVERS Constance, EDJAHARIAN Valériane *et. al.* (dir.), *Le traité de Lisbonne : reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 352 p., p. 227-260, ici p. 236 et GAUTRON Jean-Claude, « Article I-11 – Principes fondamentaux » dans BURGOGUE-LARSEN Laurence, LEVADE Anne, PICOD Fabrice (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe – Commentaire article par article, Partie I et IV "Architecture constitutionnelle"*, Tome 1, Bruxelles, Bruylant, 2007, 1106 p., p. 181-190, ici p. 184.

¹³⁶ « La conférence confirme que le fait que l'Union européenne a une personnalité juridique n'autorisera en aucun cas l'Union à légiférer ou à agir au-delà des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités », Déclaration n° 14 sur la personnalité juridique de l'Union européenne, *Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007* (JO C 83 du 30 mars 2010, p. 346). Dans ce sens, voir également la Déclaration n° 42 *ad* article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernant la clause d'adaptation : « La Conférence souligne que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui fait partie intégrante d'un ordre institutionnel basé sur le principe des compétences d'attribution, ne saurait constituer un fondement pour élargir le domaine des compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions des traités, et en particulier de celles qui définissent les missions et les actions de l'Union. Cet article ne saurait en tout cas servir de fondement à l'adoption de dispositions qui aboutiraient en substance, dans leurs conséquences, à une modification des traités échappant à la procédure que ceux-ci prévoient à cet effet ». Ces déclarations n'ont toutefois pas de valeur juridique obligatoire.

¹³⁷ Voir Résolution du Conseil du 28 novembre 1991 sur la coordination de l'aide d'urgence (Bulletin CE 11/91 point 1.3.69).

¹³⁸ Cependant, la rédaction plus restrictive du principe d'attribution des compétences, telle qu'elle apparaît dans l'article 5 TUE, laisse penser que ces exceptions ne seront plus aussi nombreuses à l'avenir.

La procédure de révision des traités, prévue par l'article 48 TUE, n'a pas été exploitée pour inclure l'aide humanitaire dans les compétences externes de l'Union avant le traité de Lisbonne¹³⁹.

Ensuite, l'attribution de compétences subsidiaires est admise par l'art. 352 TFUE¹⁴⁰ qui attribue une « *réserve de compétence* ». Il permet d'accorder des compétences aux institutions sans procéder à une révision formelle des traités, mais sous certaines conditions :

- l'absence (ou l'insuffisance) d'attribution expresse de compétence pour l'action envisagée par les traités ;
- l'action envisagée doit tendre à réaliser l'un des objectifs communautaires ;
- la nécessité de l'action envisagée.

Si ces trois conditions sont respectées, la procédure institutionnelle exige une proposition de la Commission, l'avis conforme du Parlement et une décision du Conseil à l'unanimité, afin d'attribuer des pouvoirs d'action supplémentaires, au-delà des attributions expresses, pour permettre la mise en œuvre de l'objectif en question. Le Conseil a bien adopté un règlement concernant l'aide humanitaire sur proposition de la Commission. Néanmoins, il l'a fait à la majorité qualifiée et non à l'unanimité. L'attribution de compétences subsidiaires ne peut donc être retenue en matière d'aide humanitaire.

Enfin, l'attribution implicite de compétence¹⁴¹, initiée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et consacrée dans le traité de Lisbonne¹⁴², concerne avant tout les compétences externes. Elle exige :

- l'existence d'une compétence communautaire interne ;

¹³⁹ Voir *infra* 2.

¹⁴⁰ « *Si une action de l'Union paraît nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques définies par le traité, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du parlement européen, prend les dispositions appropriées* ». L'article 352 TFUE (version consolidée (JO C 83 du 30.03.2010)) correspond à l'ancien article 308 CE.

¹⁴¹ La théorie des compétences implicites fut d'abord appliquée en droit international public aux organisations internationales. Elle a été émise pour la première fois au sein des Communautés européennes par l'arrêt *Fédération char* rendu par la CJCE le 29 novembre 1956 puis consacrée par l'arrêt *Commission contre Conseil*, dit « *AETR* », rendu par la CJCE le 31 mars 1971. La Cour de justice a retenu une interprétation extensive des compétences et considère que les institutions peuvent entreprendre au plan externe ce qu'elles ont le pouvoir d'entreprendre sur le plan interne (suivant la théorie du parallélisme des compétences internes et externes). Si l'article 300 CE organise une procédure détaillée permettant à la Communauté de conclure des accords externes, le traité ne précise pas dans quels domaines de tels accords peuvent être conclus.

¹⁴² Les articles 3 § 2 et 216 § 1 TFUE consacrent ce principe d'attribution implicite des compétences.

- l'exercice de cette compétence interne ou, si celle-ci n'a pas été exercée, la nécessité, pour la réalisation d'un objectif communautaire, d'une compétence externe de conclure un accord international¹⁴³.

Lorsque la compétence externe implicite est reconnue, sa nature doit encore être déterminée (exclusive ou partagée)¹⁴⁴.

Au sujet de l'aide humanitaire, la Cour a tacitement reconnu que l'Union exerçait une compétence en la matière dans un arrêt de 1993 : « *il convient de rappeler que, dans le domaine de l'aide humanitaire, la compétence de la Communauté n'est pas exclusive et que, par conséquent, les États membres ne sont pas empêchés d'exercer collectivement, au sein ou en dehors du Conseil, leurs compétences à cet égard* »¹⁴⁵. Si la Cour admet tacitement que l'Union peut mener des actions humanitaires, cela n'en constitue pas pour autant une attribution implicite de compétence en la matière.

Aucune de ces trois voies n'a été utilisée de façon concluante afin de doter la Commission d'une compétence en matière d'aide humanitaire, du moins jusqu'à l'adoption du traité de Lisbonne dans le cas de la procédure de révision des traités. Dès lors, faut-il en conclure que, dans le domaine de l'aide humanitaire, la Commission européenne a agi en dehors du cadre juridique communautaire ?

b) L'adoption d'un règlement humanitaire

Comme vu précédemment, la Communauté européenne a développé une expérience d'assistance aux populations d'États tiers, notamment par le biais de projets de

¹⁴³ Cette condition comportant deux alternatives a été posée par l'arrêt *Kramer* de la CJCE rendu le 14 juillet 1976, et l'avis 1/76, *Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure* de la CJCE rendu le 26 avril 1977.

¹⁴⁴ Dans son avis 1/76, *op.cit.*, la CJCE reconnaît une compétence communautaire externe exclusive sur le seul fondement d'une compétence interne, même non exercée. La Cour adopte une interprétation plus restrictive par un revirement de jurisprudence dans l'avis 1/94, dit « *Accords GATS et TRIPS* », du 15 novembre 1994, dans lequel elle ne considère plus que l'existence de la compétence interne entraîne *a priori* la reconnaissance d'une compétence externe exclusive de l'Union. La nature de la compétence externe dépend donc d'une analyse *in concreto* qui portera notamment sur la relation qui existe entre l'accord international et le droit communautaire en vigueur, et sur le caractère complet ou partiel de l'harmonisation opérée au plan interne :

- Compétence exclusive de l'Union : une compétence interne existe, a été exercée et a permis que le domaine concerné par l'accord international soit intégralement pris en charge par le droit de l'Union ;
- Compétence partagée : une compétence interne existe mais soit elle n'a pas été exercée, soit elle ne l'a été que partiellement (l'accord devra être signé par l'UE et chacun des États membres).

Dans son avis 2/00 relatif à la conclusion de l'accord de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, rendu le 6 décembre 2001, la CJCE confirme cette interprétation plus modérée.

¹⁴⁵ CJCE, Arrêt du 30 juin 1993, aff. jointes C-181/91 et C-248/91, Parlement contre Conseil et Commission, *Recueil de jurisprudence de la CJCE 1993*, p. I-3698, § 16. Cet arrêt concerne la réponse humanitaire apportée conjointement par les États membres, hors du cadre de la Communauté européenne, suite au cyclone qui a dévasté le Bangladesh dans la nuit du 29 au 30 avril 1991.

développement. Ces derniers étaient encadrés par les conventions de Yaoundé, de Lomé et de Cotonou, puis formalisés au niveau communautaire par le traité de Maastricht¹⁴⁶. Aucune compétence n'étant octroyée à la Communauté en matière d'aide d'urgence, celle-ci était implicitement inscrite dans le cadre de l'aide au développement. La Commission considérait donc que les aides d'urgence contribuaient à la réalisation de l'un des objectifs de la Communauté : la « *lutte contre la pauvreté* »¹⁴⁷. Avant la création d'ECHO, l'aide humanitaire de la Communauté entrait par conséquent dans le cadre des activités que celle-ci menait en matière de coopération au développement dans le but de faire reculer la pauvreté dans le monde. Le Directeur général du Service juridique de la Commission confirme d'ailleurs cette position :

*« L'aide humanitaire s'insère dans des actions de développement. Elle peut même constituer un préalable à ces actions, dans la mesure où elle peut prévenir l'aggravation des effets de la crise et aider les populations affectées, déjà "précarisées" par un faible niveau de développement, à retrouver un degré minimum d'autosuffisance. [...] L'aide humanitaire est un des éléments de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement, visés à l'article 130 U du traité »*¹⁴⁸.

Cependant, aucune compétence explicite en matière d'aide humanitaire n'est encore reconnue à la Commission européenne. La reconnaissance d'une spécificité des actions humanitaires par rapport à l'aide au développement, symbolisée par la création d'ECHO, ne suffit pas à établir une véritable base juridique pour asseoir la compétence de la Commission dans ce domaine. En effet, la création d'ECHO n'est pas accompagnée d'un acte juridique permettant de reconnaître une compétence de la CE en matière humanitaire.

Les actions humanitaires menées par la Communauté avant la création d'ECHO se fondaient sur l'interprétation de textes, ne concernant certes pas expressément l'aide humanitaire, mais connexes à ce domaine. L'ambiguïté, née de ce vide juridique autour des pratiques humanitaires de la CE, a perduré malgré la création d'ECHO et l'adoption par le Conseil du règlement (CE) n° 1257/96 du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire¹⁴⁹.

¹⁴⁶ La compétence en matière d'aide au développement est institutionnalisée au Titre XVII « Coopération au développement » (art. 177 U à 181, anciennement art. 130 U à 130 Y) du traité de Maastricht (traité UE) (JO C 325 du 24.12.2002).

¹⁴⁷ « *La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise : (...) la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement* » (traité CE, art. 130 U, § 1).

¹⁴⁸ Note du 13 novembre 1995 adressée au Secrétaire général adjoint de la Commission européenne. Cité par DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 53.

¹⁴⁹ Il a été adopté avec l'accord du Parlement selon la procédure de codécision. Au sujet de l'adoption du règlement humanitaire, voir DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 55-68. La Commission préparerait une nouvelle proposition de règlement humanitaire (entretien avec Christelle COURTADE (*Assistante juridique*, DG ECHO) à Bruxelles en mai 2011).

Ce règlement dédié à l'aide humanitaire précise, en vingt-et-un articles, le mandat d'ECHO, les objectifs et les modalités de la mise en œuvre de l'aide humanitaire au sein des institutions européennes¹⁵⁰. Il apporte une description légale de la nature des actions humanitaires de la Commission. De surcroît, il définit formellement les objectifs poursuivis et les principes humanitaires souscrits par ECHO¹⁵¹.

L'adoption du règlement humanitaire a par ailleurs permis d'encadrer les lignes budgétaires gérées par ECHO. En principe, l'inscription de crédits au budget général de l'Union requiert l'existence d'une base légale relative au domaine concerné¹⁵². Or, avant 1996, malgré la présence de nombreuses lignes de crédits dédiés à l'aide humanitaire, ceux-ci ne reposaient sur aucune base légale¹⁵³.

Le choix du règlement comme acte juridique semble particulièrement adapté aux exigences de l'aide humanitaire. Directement applicable dans tout État membre et de portée générale, le règlement définit clairement les obligations des institutions et des États membres ainsi que les modalités d'exercice des compétences admises dans cet acte. Il permet ainsi d'imposer le respect des dispositions contenues dans le règlement humanitaire aux États membres, mais aussi aux sujets de droit interne tels que les ONG humanitaires, qui sont (ou sont susceptibles de devenir) partenaires de la DG ECHO dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle des actions que la DG finance¹⁵⁴. Les États membres, réunis au sein du Conseil, ont participé au processus d'élaboration du règlement. Il est donc d'autant plus aisé de leur faire respecter des dispositions qu'ils ont eux-mêmes contribué à définir¹⁵⁵.

Le règlement humanitaire a longtemps été considéré comme une base juridique dans ce domaine. Pourtant, il fonde l'action communautaire en matière d'aide humanitaire

¹⁵⁰ Le règlement énonce le mandat et les objectifs de l'aide humanitaire, fixe la procédure d'allocation et de dépense des fonds octroyés, ainsi que les modalités de prise de décision entre les différents organes législatifs et exécutifs de l'Union (chap. I) ; clarifie les relations avec les partenaires (chap. II) ; décrit les procédures de mise en œuvre de l'aide humanitaire (chap. III) et annonce la création d'un comité chargé de définir les orientations générales de l'action humanitaire de l'Union (voir *infra* chap. 2, I, B).

¹⁵¹ Règlement humanitaire, *op. cit.*, respectivement art. 2. et considérants. Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B.

¹⁵² UNION EUROPEENNE, *Règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes et ses modalités d'exécution – Présentation synoptique*, Luxembourg, OPOCE, 2010, 403 p., ci-après : « règlement financier », art. 48 § 1 et 49 § 1. Ce règlement a été abrogé par le Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union. Dans cette étude, nous ne nous référons pas à ce dernier règlement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 mais adopté pour encadrer les négociations du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

¹⁵³ Voir *infra* Partie 1, chap. 2, II, A et DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 45-50.

¹⁵⁴ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, II et règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 7.

¹⁵⁵ Voir *infra* Partie 1, chap. 2, I, B, 2 et II, C, 2.

sur l'article 179 du traité CE qui habilite le Conseil, « *statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, [à] arrête[r] les mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177* »¹⁵⁶. Le règlement constituerait alors l'une des « *mesures nécessaires à la poursuite des objectifs visés à l'article 177* ». Or, selon l'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 États 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* ».

L'interprétation extensive de ces articles pose problème puisque l'aide humanitaire, selon le règlement, comporte des actions de secours et d'assistance ayant pour objectif de prévenir et d'alléger les souffrances humaines. La notion d'urgence comprise dans cette définition ne se retrouve aucunement dans l'article 177 précité¹⁵⁷.

Les traités n'octroyant aucune compétence explicite à la Communauté en matière d'aide d'urgence, celle-ci s'est permise d'entretenir des relations plus étendues avec les pays tiers dans le cadre de la coopération au développement¹⁵⁸. L'adoption du règlement humanitaire a constitué un premier acte juridique contraignant vers la reconnaissance d'une compétence de la Commission en la matière. Cependant, cette reconnaissance explicite n'interviendra qu'avec la signature du traité de Lisbonne.

Il convient dès lors de se demander pourquoi la reconnaissance d'une compétence humanitaire explicite a nécessité autant de temps ; autrement dit, pourquoi cette reconnaissance n'intervient-elle que très récemment. Rappelons que le fondement juridique de la coopération au développement de l'Union, malgré des pratiques patentées, n'est apparu dans les traités qu'en 1992 avec le traité de Maastricht (traité UE)¹⁵⁹, en même temps que la

¹⁵⁶ Traité CE (anciennement art. 130 W), Titre XX « Coopération au développement » (version consolidée, JO C 325 du 24.12.2002), art. 179 § 1. Au sujet de ce fondement légal du règlement humanitaire, voir notamment BROBERG Morten, « Undue assistance ? An analysis of the legal basis of Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid », *European Law Review*, vol. 34, n° 5, octobre 2009, p. 769-778. L'auteur conclut que l'article 179 traité CE ne fournit pas une base juridique suffisante.

¹⁵⁷ Ceci étant, la nécessité d'atteindre les objectifs cités dans cet article n'est en aucun cas remise en cause.

¹⁵⁸ La création d'ECHO s'inscrit dans une tendance générale de l'Union, durant les années 1990, à créer des agences spécialisées dans la mise en œuvre de certaines politiques et dans l'administration de programmes pour lesquels la Commission n'avait souvent pas de personnel. Hormis ECHO, citons par exemple le bureau administrant le programme Socrates d'échanges éducatifs. Sur cette idée, voir WALLACE Helen, POLLACK Mark, YOUNG Alasdair (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2010, 598 p., p. 88.

¹⁵⁹ La compétence en matière d'aide au développement est institutionnalisée au Titre XVII « Coopération au développement » du traité de Maastricht, *op. cit.*

PESC. Il n'est donc pas étonnant que l'aide humanitaire ne soit pas mentionnée avant, d'autant que la Commission avait tout récemment reconnu, en décidant de créer un Office chargé de l'aide humanitaire, que ce domaine méritait une certaine autonomisation par rapport aux actions de développement.

Rappelons que cet Office avait une durée d'existence prévue initialement de sept ans au terme desquels une évaluation devait conclure sur la pertinence de conserver une telle distinction entre la coopération au développement et l'aide d'urgence. Dans un tel contexte, la reconnaissance d'une compétence humanitaire ne pouvait avoir lieu avant le début des années 2000. Par ailleurs, est-il besoin de rappeler que les États membres ont fait preuve de frilosité à promouvoir la PESC, même après son institutionnalisation par le traité UE ? Ensuite, les tergiversations autour du projet de traité constitutionnel¹⁶⁰ n'ont pas non plus favorisé l'affirmation de la compétence humanitaire. Celle-ci peut donc sembler certes tardive, mais elle correspond en définitive au temps institutionnel de l'Union.

e) La reconnaissance explicite par le traité de Lisbonne

S'ils reconnaissent une compétence en matière de coopération au développement, ni le traité de Rome (traité CE), ni le traité de Maastricht (traité UE) ne font mention de l'aide humanitaire parmi les compétences de l'Union. Celle-ci est mentionnée comme une compétence de la Communauté européenne quinze ans après la création d'ECHO.

Reprenant et modifiant les traités CE et UE, le traité de Lisbonne fait pour la première fois mention, explicitement, de la compétence de l'Union en matière d'aide humanitaire. L'Union détient donc pour la première fois la possibilité d'initier de telles actions, mais au titre d'une compétence partagée dérogatoire avec les États membres : *« dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur »* (art. 4 § 4 TFUE).

Il serait en effet paradoxal de considérer l'action humanitaire comme une compétence partagée, qui impliquerait que les États membres ne pourraient exercer leur

¹⁶⁰ Rappelons qu'une Convention européenne a été créée afin de proposer un projet de Constitution. La Convention a présenté un projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe le 18 juillet 2003. Issu de ces travaux, le traité établissant une Constitution pour l'Europe (JO C 310 du 16.12.2004) a été proposé à la ratification dans les 25 États membres composant alors l'Union. Suite aux « non » lors des référendums français (29 mai 2005) puis néerlandais (1^{er} juin 2005), un nouveau projet de traité, dit « traité modificatif » a été ratifié puis signé le 14 décembre 2007 par les vingt-sept États membres. Il est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

compétence dans ce domaine que dans la mesure où l'Union n'aurait pas exercé (ou aurait décidé de ne pas exercer) la sienne. Dans le cas de l'aide humanitaire, même si l'Union intervient, les États membres restent compétents. Autrement dit, l'intervention de l'Union n'a pas pour effet de supprimer la compétence des États¹⁶¹.

Lors de la rédaction du traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE)¹⁶², dit traité constitutionnel, certains membres de la Convention¹⁶³ souhaitaient que l'aide humanitaire soit considérée comme une action d'appui, c'est-à-dire une compétence dont disposerait l'Union « *pour mener des actions pour appuyer (...) l'action des États membres sans pour autant remplacer la compétence des États membres dans ce domaine* » (art. 2 § 5 TFUE). Cependant, la volonté de reconnaissance d'une spécificité et d'une base juridique à l'aide humanitaire a incité les conventionnels à octroyer à l'Union une compétence explicite pour mener des actions humanitaires et non uniquement en appui à l'action des États membres.

Dans la mesure où les compétences de l'Union et des États membres coexistent dans ce domaine, l'action humanitaire relèverait alors moins d'une compétence partagée que d'une compétence parallèle¹⁶⁴. La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) s'était d'ailleurs prononcée sur l'exercice de cette compétence dans son arrêt du 30 juin 1993, quelques mois après la création d'ECHO mais bien avant la reconnaissance explicite par les traités : « *il convient de rappeler que, dans le domaine de l'aide humanitaire, la compétence de la Communauté n'est pas exclusive et que, par conséquent, les États membres ne sont pas empêchés d'exercer collectivement, au sein ou en dehors du Conseil, leurs compétences à cet égard* »¹⁶⁵.

¹⁶¹ Comme l'indiquent les Professeurs Claude Blumann et Louis Dubouis : « *La compétence partagée se caractérise [...] par la dualité d'intervention possible* ». Ils précisent : « *Les compétences partagées constituaient à l'évidence pour les auteurs du traité de Lisbonne le point critique ou la zone grise, en partie indéfinissable, dans laquelle le flou prédomine et où tous les abus sont possibles. Cela explique les nombreux garde-fous qu'ils ont voulu instituer pour contrer cette dérive. Ainsi, le protocole n° 25 sur l'exercice des compétences partagées, annexé aux traités UE et TUE, confirme parfaitement la vision atomistique des compétences et traduit une nette inquiétude des États membres face au phénomène de propagation que certains qualifieraient "d'insidieuse" des compétences de l'Union* » (BLUMANN Claude, DUBOUISS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2010, 844 p., p. 413, § 560).

¹⁶² Traité établissant une Constitution pour l'Europe (TECE), non ratifié (JO C 310 du 16.12.2004).

¹⁶³ Voir Projet de Constitution, Volume I – Texte révisé de la Partie I (CONV 724/03), Secrétariat à la Convention européenne, 26 mai 2003. Les membres de la Convention ont présenté 811 amendements au « *Projet d'articles du traité constitutionnel sur l'action extérieure* » (CONV 685/03, 23 avril 2003), dont dix-huit portant sur le projet d'article devenu l'article 214 TFUE et vingt-trois sur le projet d'article devenu l'article 43 TUE (CONVENTION EUROPEENNE, « *Fiche d'analyse des propositions d'amendements concernant l'action extérieure, y compris la politique de défense: Projets d'articles relatifs à la partie I, titre V (articles 29, 30, X) et à la partie II, titre B (articles 1er à 36) et chapitre X (article X), de la Constitution* » (CONV 727/03), 9 mai 2003, p. 80-82 et 125-127).

¹⁶⁴ Qualification de compétence confirmée lors d'un entretien avec Christelle COURTADE (*Assistante juridique, DG ECHO*) à Bruxelles en mai 2011.

¹⁶⁵ CJCE, Arrêt du 30 juin 1993, aff. jointes C-181/91 et C-248/91, *Parlement contre Conseil et Commission*, *op. cit.*, § 16. La CJCE est renommée Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) par le traité de Lisbonne.

2. L'affirmation d'une compétence humanitaire équivoque

L'adoption du règlement humanitaire n° 1257/96 du Conseil marque une première avancée décisive dans l'affirmation d'une compétence explicite dans ce domaine. Ce processus, lent et difficile, a abouti avec la signature du traité de Lisbonne. Celui-ci reconnaît, enfin, l'aide humanitaire comme une politique extérieure spécifique et l'érige au rang de politique à part entière de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne consacre donc l'aide humanitaire comme l'une des compétences de l'Union. La portée de cette nouvelle compétence est déterminée par deux articles : l'un élaboré dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (a), l'autre inclus dans le traité sur l'Union européenne (TUE) (b). Néanmoins, le traité de Lisbonne n'a pas levé toute l'opacité entourant la compétence de l'Union en matière d'aide humanitaire (c).

a) La détermination de la compétence

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'aide humanitaire de l'Union se fonde principalement sur l'article 214 TFUE, inséré dans un chapitre consacré pour la première fois à l'aide humanitaire (Chapitre 3)¹⁶⁶. Par cet article, l'aide humanitaire accède donc enfin à la qualité de politique de droit primaire de l'Union européenne et est reconnue en tant que composante à part entière de l'action extérieure de l'Union. Ces dispositions étaient déjà prévues par le traité établissant une Constitution pour l'Europe¹⁶⁷.

La structure de base de cet article reprend celle des dispositions relatives à la coopération au développement (art. 208 à 211 TFUE). Cependant, le premier paragraphe souligne les spécificités des actions humanitaires. Il est tout d'abord indiqué que celles-ci « *sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union* »¹⁶⁸. Le paragraphe

¹⁶⁶ Ce chapitre s'inscrit dans la Partie V « L'Action extérieure de l'Union », Titre III « La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire », voir Annexe 2.

¹⁶⁷ Article III-321 TECE (Section 3 « L'Aide humanitaire » du Chapitre IV « La coopération avec les pays tiers et l'aide humanitaire » inclus dans le Titre V « L'action extérieure de l'Union »). L'avant-projet de traité constitutionnel (CONV 369/2 du 28 octobre 2002) ne prévoyait pas d'emplacement spécifique pour les dispositions relatives à l'aide humanitaire. Cependant, le Groupe de travail n° VII « Action extérieure », présidé par Jean-Luc Dehaene, a estimé que l'aide humanitaire nécessitait l'ajout d'un article spécifique.

¹⁶⁸ Ces principes et objectifs sont définis dans le Chapitre 1 « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union » du Titre V « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune » du TUE. Les principes et objectifs pouvant particulièrement s'appliquer dans le domaine humanitaire sont les suivants (art. 21 TUE) :
 « 1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur [...] le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations Unies et du droit international. [...]
 2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin : [...]

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;

précise ensuite l'objectif poursuivi, à savoir « *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* ». Cependant, aucune mention n'est faite du principe d'attribution de l'aide sur la base des besoins, alors que la DG ECHO est attachée à ce principe et communique d'ailleurs largement dans ce sens. Contrairement à la coopération au développement, l'aide humanitaire n'est pas conditionnée au respect de critères démocratiques par les pays dans lesquels elle est fournie. L'aide d'urgence est du reste destinée, en grande majorité, aux populations et non aux gouvernements.

Le paragraphe 2 identifie ensuite les principes fondamentaux régissant l'aide humanitaire, à savoir l'impartialité, la neutralité et la non-discrimination, conformément au droit international¹⁶⁹. Alors que les principes d'impartialité et de non-discrimination sont prévus dès les premiers projets du traité constitutionnel¹⁷⁰, le principe de neutralité a été ajouté après de nombreuses propositions d'amendements¹⁷¹. Le principal motif invoqué était que ce principe est aussi important que l'impartialité et la non-discrimination afin de garantir que l'aide humanitaire soit fournie de manière effective et sans atteinte supplémentaire à la sécurité des populations concernées et des travailleurs humanitaires. En outre, aucune mention n'est faite dans le traité de Lisbonne des principes d'humanité et d'indépendance¹⁷², alors que le règlement humanitaire de 1996 et le Consensus européen

[...]

g) *d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine* ».

¹⁶⁹ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 2. L'impartialité signifie que les décisions d'aide humanitaire doivent être prises en se fondant exclusivement sur les besoins et les intérêts des victimes. La neutralité implique de ne pas prendre parti dans les hostilités. La non discrimination se rapproche du principe d'impartialité et suppose que l'aide humanitaire n'est en aucun cas octroyée sur la base de considérations raciales, ethniques, religieuses, de genre, d'âge, de nationalité ou de convictions politiques.

¹⁷⁰ Le principe d'impartialité est mentionné dans le Projet d'articles du traité constitutionnel sur l'action extérieure (CONV 685/03) du Secrétariat à la Convention européenne publié le 23 avril 2003. Poul Nielson, le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire en fonction durant la période de la Convention européenne, a d'ailleurs mis l'accent uniquement sur les principes d'impartialité et de non-discrimination (voir « Note from Mr Poul Nielson, member of the European Commission, on Humanitarian Assistance », Working Group VII « External Action », *Working document 48*, 21 novembre 2002, p. 4, disponible sur : <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/5441.pdf>).

¹⁷¹ Propositions d'amendements du texte des articles du traité instituant une Constitution pour l'Europe, Partie III de la Constitution, Section 3 – L'aide humanitaire, par Mmes Dybkjær, Thorning-Schmidt, Van Lancker, MM. Svensson, Hain, ainsi que les propositions collectives de Mmes/MM. Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Lennmarker et Kvist ; et de Mmes/MM. Duff, Dini, Helming, Rupel, Kreitzberg, *et. al.* (15), disponibles sur : <http://european-convention.eu.int/FR/amendments/amendmentsd0d5.html?content=870&lang=FR>.

¹⁷² Parmi les Propositions d'amendements du texte des articles du traité instituant une Constitution pour l'Europe, Partie III de la Constitution, Section 3 – L'aide humanitaire, deux (par Mme McAvan et M. Hain) allaient dans le sens de l'ajout du principe d'humanité et deux (l'une par Mme McAvan, l'autre par Mme Hjelm-Wallén et MM. Lekberg et Petersson) dans le sens de l'ajout du principe d'indépendance.

L'humanité signifie qu'en toute circonstance, toute personne doit être traitée humainement et dans le respect de sa dignité. L'indépendance se rapproche des principes de non-discrimination et d'impartialité puisqu'elle garantit que l'aide humanitaire n'est fournie que dans l'objectif de soulager et de prévenir les souffrances des

sur l'aide humanitaire réaffirmaient ces principes¹⁷³. Les procédures relatives à l'adoption d'actes utiles à la mise en œuvre de l'aide humanitaire et la conclusion d'accords avec des pays tiers et des organismes internationaux sont prévues aux paragraphes 3 et 4¹⁷⁴.

L'article 214 mentionne par ailleurs les relations au sein de l'Union d'une part et d'autre part entre l'Union et les autres acteurs humanitaires dans ce domaine. L'aide de l'Union doit être coordonnée avec l'action humanitaire des États membres (§ 1 et 6), mais aussi avec les organismes internationaux, notamment les agences onusiennes (§ 4 et 7). Ces dispositions sont rédigées de façon très consensuelle et n'apportent aucune indication sur la manière dont les actions peuvent être coordonnées, ni dans quel cadre cette coordination peut avoir lieu¹⁷⁵. De plus, les agences onusiennes se voient reconnaître une plus grande importance que les autres organismes humanitaires (notamment les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) dans les actions de coordination et de cohérence¹⁷⁶. Enfin, le traité de Lisbonne entérine la création d'un « Corps volontaire européen d'aide humanitaire » (§ 5), dont le statut et les modalités de fonctionnement seront définies ultérieurement par le Conseil et le Parlement, pour encourager de jeunes Européens à contribuer aux opérations de secours de l'UE¹⁷⁷.

L'article 214 du TFUE fournit une base juridique à l'action humanitaire de l'Union. Il reconnaît le caractère spécifique de cette aide, en la distinguant notamment de la coopération au développement, et permet à l'Union de définir le cadre dans lequel sont mises en œuvre les actions humanitaires qu'elle désire mener. L'aide humanitaire est par

populations affectées par des crises, indépendamment de toute fin politique, économique ou militaire.

¹⁷³ Règlement humanitaire, *op. cit.*, 7^e, 8^e et 12^e considérants ; Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, *Le consensus européen sur l'aide humanitaire* (JO C 25 du 30.1.2008, p. 1-12), § 10-15. Cette déclaration reprend la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire*, COM(2007) 317 final du 13.06.2007.

¹⁷⁴ La Commission n'octroie pas de fonds aux États membres pour la mise en œuvre de l'aide humanitaire. La mention des États membres (§ 4) se comprend dans le cadre de la possibilité laissée à la Commission de conclure des accords avec des donateurs bilatéraux institutionnels et non institutionnels afin de faciliter la mise en œuvre de l'aide (compétence parallèle). De plus, l'article 214 TFUE se réfère à l'Union dans son ensemble (les États membres étant représentés au Conseil de l'UE et au Conseil européen). Précisions apportées par Christelle COURTADE (DG ECHO, *Assistante juridique*) par courriel le 23 mai 2011.

¹⁷⁵ « *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.* » (art. 214, § 4, al. 1). Plusieurs membres de la Convention souhaitaient d'ailleurs inciter davantage la Commission à favoriser la coordination en proposant le remplacement de « *peut prendre* » par « *prendra* », voir Propositions d'amendements du texte des articles du traité instituant une Constitution pour l'Europe, *op. cit.*, par Mme Kaufmann, MM. Farnleitner et Svensson, ainsi que les propositions collectives de Mmes/MM. McAvan, Van Lanckner, Duhamel, Marinho, Berès *et. al.* (3) d'une part, et Mmes/MM. Brok, Santer, Stylianidis, Tajani, Van der Linden *et. al.* (28) d'autre part.

¹⁷⁶ L'article 214 § 7 indique en effet : « *L'Union veille à ce que ses actions humanitaires soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et organismes internationaux, en particulier ceux qui font partie du système des Nations Unies.* »

ailleurs mentionnée dans un autre article du traité de Lisbonne. Or, force est de constater que les dispositions diffèrent largement de l'article précité.

b) L'aide humanitaire au service de la politique étrangère

Le traité d'Amsterdam¹⁷⁸, signé en 1997, soit un an après l'adoption du règlement, mentionne, pour la première fois dans un traité de l'Union, l'aide humanitaire. Cependant, celle-ci n'est pas encore reconnue comme une compétence explicite de l'Union, c'est-à-dire indiquée clairement dans les traités. L'article 17 confie en effet à l'Union pour l'Europe Occidentale (UEO)¹⁷⁹ la mise en œuvre de l'aide humanitaire de l'UE dans le cadre des « missions de Petersberg », c'est-à-dire « *les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* »¹⁸⁰. Pourtant, l'Union européenne n'a pas souvent eu recours aux moyens opérationnels de l'UEO pour des missions de Petersberg, alors que le conflit en ex-Yougoslavie et la situation dans la région des Grands Lacs africains pouvaient justifier un tel recours¹⁸¹. D'ailleurs, les versions consolidées ultérieures ne confèrent plus cette mission à l'UEO.

¹⁷⁷ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, C.

¹⁷⁸ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 (JO C 340 du 10.11.1997).

¹⁷⁹ Le traité de Bruxelles signé le 17 mars 1948 – traité d'assistance mutuelle et de coopération économique, sociale et culturelle – crée l'Union occidentale, renommée Union pour l'Europe occidentale par les Accords de Paris du 23 octobre 1954. La Déclaration n° 30 relative à l'UEO (Maastricht, 10 décembre 1991) précise le lien entre l'UE et l'UEO, cette dernière devenant alors une « *composante de défense de l'Union européenne* ». L'article 17 § 1, alinéa 2 (J.7 dans la version initiale du traité d'Amsterdam) énonce : « *L'Union de l'Europe occidentale (UEO) fait partie intégrante du développement de l'Union en donnant à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans le cadre du paragraphe 2. Elle assiste l'Union dans la définition des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense, tels qu'ils sont établis dans le présent article.* ».

¹⁸⁰ Déclaration de Petersberg du 19 juin 1992, § 2.

¹⁸¹ Les opérations relatives à la sécurité des opérations humanitaires (notamment l'acheminement de l'aide fournie par ECHO) en ex-Yougoslavie entre 1993 et 1995, en Albanie en 1997 et au Kosovo en 1999 ont été menées sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN. Le Conseil de l'UE confia formellement à l'UEO sa première mission humanitaire en 1996 à l'occasion de la crise rwando-zaïroise, mais aucune intervention ne verra le jour, faute de volonté politique des États membres de l'UE. Ceux-ci tergiversaient à s'engager alors que les États-Unis, après de nombreuses hésitations, ont finalement renoncé à intervenir dans une crise dont l'évolution rapide leur échappait totalement. En outre, la négociation entre les États membres a été ralentie car la France était suspectée de vouloir combiner l'intervention onusienne avec des mesures préservant le régime de Mobutu. A ce sujet, voir : DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 151-163 ; KRAUSE Alexandra, « The European Union's Africa Policy : the Commission as a Policy entrepreneur in the CFSP », *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, n° 2, summer 2003, p. 221-237, p. 231 et RIEFF David, *L'Humanitaire en crise*, Paris, Le Serpent à plumes, 2004, 338 p., p. 115-206.

Dans le traité de Lisbonne, l'aide humanitaire est connectée à la politique européenne de sécurité et de défense puisqu'elle est mentionnée à l'article 43 TUE, de la section 2 « Dispositions concernant la politique de sécurité et de défense commune »¹⁸² :

« 1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire »¹⁸³.

Les « missions humanitaires » sont donc présentées comme des contributions potentielles à la lutte contre le terrorisme et pourraient pleinement s'intégrer dans des actions civilo-militaires¹⁸⁴. Pourtant, les premiers projets de traité constitutionnel proposaient une rédaction plus nuancée, n'intégrant pas l'aide humanitaire comme instrument de lutte contre le terrorisme : parmi les actions que l'Union pouvait initier se trouvaient des actions de soutien à la lutte contre le terrorisme¹⁸⁵. La nouvelle formulation précise que toutes les actions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme. Les dernières versions consolidées du TUE reprennent l'article tel que rédigé dans le traité de Lisbonne, mettant explicitement l'aide humanitaire au service de la lutte contre le terrorisme¹⁸⁶. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, mais plus

¹⁸² TUE, version consolidée (JO C 83 du 30.03.2010). Cette section 2 est elle-même inscrite dans le chapitre 2 « Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune » du Titre V « Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune ». Ces dispositions étaient également prévues par le TECE (JO C 310 du 16.12.2004) à l'article III-309.

L'article 42 § 1 auquel fait référence l'article 43 énonce : « La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations Unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres ».

¹⁸³ L'article 43 § 2 en précise les modalités : « Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions. »

¹⁸⁴ La liste de ces missions est disponible à l'adresse : <http://www.ecas.europa.eu/csdp/missions-and-operations>.

¹⁸⁵ « Les missions visées à l'article 30, paragraphe 1 de la Partie I de la Constitution, dans lesquelles l'Union peut déployer des moyens militaires et civils, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention de conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix, les actions de soutien à la demande d'un État tiers dans la lutte contre le terrorisme, les opérations de stabilisation à la fin des conflits. » (nous soulignons). Projet d'articles du traité constitutionnel sur l'action extérieure du Secrétariat à la Convention européenne, *op. cit.*, art. 17 § 1.

¹⁸⁶ Versions consolidées du TUE (JO C 115 du 09.05.2008 et JO C 83 du 30.03.2010). La version actuelle de la rédaction est apparue pour la première fois dans le Projet de texte de la Partie III avec commentaires

particulièrement ceux du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres, frappant l'Europe sur son territoire, ont légitimé la conception selon laquelle tous les instruments à disposition de l'Union devaient être utilisés pour lutter contre le terrorisme, lutte devenue en quelque sorte un prétexte à la politisation de l'action humanitaire¹⁸⁷.

L'Union européenne adopte ici une position proche de celle des États-Unis, qui mêlent acteurs humanitaires et forces militaires dans le cadre de la poursuite d'objectifs sécuritaires. Une telle approche intégrée s'est développée lors des interventions américaines en Afghanistan et en Irak¹⁸⁸. La question qui se pose est donc de savoir si, en pratique, cette utilisation de l'humanitaire à des fins sécuritaires est avérée. Si ces pratiques ne sont pas évidentes à prouver, la formulation même de cet article 43 suffit amplement à légitimer des dérives lourdes de conséquences, tant pour les acteurs humanitaires que pour les populations présentes sur les terrains où de tels amalgames peuvent s'opérer.

Le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Poul Nielson, s'est d'ailleurs exprimé lors de la Convention européenne en soulignant que l'aide humanitaire communautaire ne devait pas être assimilée à un instrument de gestion des crises¹⁸⁹, pour plusieurs raisons. En premier lieu, M. Nielson réaffirme que l'attribution de l'aide humanitaire doit être faite en fonction des besoins des populations affectées et ne doit ni être guidée par, ni subordonnée à, des considérations politiques. Dans le cas

(CONV 727/03) du Secrétariat à la Convention européenne du 27 mai 2003, p. 65.

¹⁸⁷ « *La lutte contre le terrorisme tout comme la gestion des crises ont clairement démontré la nécessité d'intervenir de façon globale avec le concours des divers instruments de la Communauté et de l'Union actuelle* », FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Chronique politiques extérieures de l'Union européenne : la PESC et la PESD », *Annuaire de droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 413.

¹⁸⁸ Le Secrétaire d'État américain déclarait par exemple en octobre 2001 que les ONG américaines constituaient des « *agents de la politique étrangère américaine* », des « *multiplieurs de forces* » et représenteraient « *une partie importante du dispositif de combat* » américain dans la « *guerre contre le terrorisme* » (voir POWELL Colin, « *Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations* », 26 octobre 2001).

¹⁸⁹ « *While humanitarian assistance definitely contributes to the EU external action, it should not become subordinated to an EU crisis management instrument* » (souligné dans le texte), Note from Mr Poul Nielson, *op. cit.*, p. 4. Plusieurs Conventionnels abondèrent dans le même sens :

- Mme McAvan souhaitait ajouter un paragraphe, entre les § 1 et 2 de l'article du projet de traité constitutionnel tel que rédigé à l'article 43 TUE, stipulant que l'aide humanitaire soit réservée et confiée aux organisations internationales et à des ONG professionnelles à vocation humanitaire, les ressources civiles et militaires pouvant exceptionnellement être engagées dans les missions humanitaires lorsque ceci est jugé nécessaire. Leur utilisation serait soumise à une demande et en soutien des organisations humanitaires et respecterait les règles et principes internationaux dans le domaine. Voir Proposition d'amendement du texte des articles du traité instituant une Constitution pour l'Europe, Partie III de la Constitution, Section 2.
- MM. O'Sullivan et Ponzano ont proposé d'ajouter la phrase suivante au paragraphe 2 de l'article du projet de traité constitutionnel tel que rédigé à l'article 214 TFUE : « *Ces actions ne peuvent être menées par des personnels militaires des États membres qu'à titre exceptionnel et en soutien aux organisations humanitaires, et dans le plein respect des principes du droit international humanitaire* », voir Proposition d'amendement du texte des articles du traité instituant une Constitution pour l'Europe, Partie III de la Constitution, Section 3. En commentaire, ces deux Conventionnels précisent : « *(...) cet amendement vise à clarifier que l'aide humanitaire est fournie en principe par des organismes civils (organisations spécialisées, etc.), et que ce n'est qu'en cas d'insuffisance de tels moyens civils qu'une*

contraire, le principe de non-discrimination des victimes serait difficile à respecter. Ensuite, l'assistance humanitaire est synonyme de vitesse et d'efficacité. La DG ECHO peut prendre des décisions de financement dans les heures suivant un sinistre. Si l'aide humanitaire était intégrée à la gestion des crises, les procédures prendraient sans doute davantage de temps et engendreraient des retards en raison de considérations politiques et de mécanismes plus complexes de prise de décision dans le cadre de la PESC. Le Commissaire demande donc que l'aide humanitaire dispose d'un chapitre distinct de la politique extérieure, décrivant les mécanismes spécifiques de prise de décision, pour éviter de dépendre de procédures de gestion de crises¹⁹⁰.

c) Une opacité juridique persistante

Avant l'adoption du traité de Lisbonne, de nombreuses critiques visaient la complexité des traités, notamment en ce qui concerne l'action extérieure de l'Union. Les dispositions relatives à la politique étrangère se retrouvaient dans les deux traités, UE et CE. Pendant les négociations sur le TECE, les « *dysfonctionnements liés à l'architecture de l'Union* » ont convaincu certains États de plaider en faveur de l'unification de l'action extérieure¹⁹¹. Dans le TECE, les deux principaux articles mentionnant l'aide humanitaire (III-309 et III-321) se retrouvaient ainsi très proches. Le TECE prévoyait le regroupement de ces dispositions dans une seule partie dans un souci de cohérence et de lisibilité. Alors qu'il aurait été concevable d'adopter la même architecture dans le traité de Lisbonne, les États ont pourtant choisi un retour à la séparation. Le traité de Lisbonne reprend le caractère dual des traités alors en vigueur. La présence de deux articles mentionnant l'aide humanitaire, de façon bien différente, soulève un réel problème de lisibilité puisque des allers-retours peu aisés sont nécessaires entre le TUE et le TFUE afin d'évaluer la portée exacte de cette première attribution expresse de compétence humanitaire¹⁹².

Force est de constater que l'article 43 TUE est en complète contradiction avec l'article 214 § 2 TFUE, qui réaffirme les principes d'impartialité, de neutralité et de non-

fourniture par des personnels militaires peut être envisagée ».

¹⁹⁰ Par gestion de crise (ou résolution de crise, gestion de conflit, résolution de conflit), nous entendons tout moyen et toute action entrepris par l'Union européenne afin d'influencer l'évolution d'une situation de conflit, qu'il s'agisse de prévention, de réduction ou de résolution de situations conflictuelles ou violentes.

¹⁹¹ Voir en ce sens FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Chronique politiques extérieures de l'Union européenne : la PESC et la PESD », *op. cit.*

¹⁹² Cette dualité se retrouvait dans les traités antérieurs puisque l'aide humanitaire, en tant qu'élément de la politique de développement, dépendait du premier pilier, le pilier communautaire (reposant sur le traité CE), alors que l'aide humanitaire conçue en tant qu'instrument des missions de Petersberg, dans le cadre de la PESC, relevait du deuxième pilier, intergouvernemental (reposant sur le traité UE).

discrimination. Cette dualité se retrouve d'ailleurs au sein même des institutions européennes. La DG ECHO s'efforce de communiquer sur l'attribution de l'aide humanitaire indépendamment de toute considération politique¹⁹³. Au contraire, le Conseil considère souvent que l'aide humanitaire est l'un des instruments de politique extérieure de l'Union au service de la résolution des conflits et du maintien de la paix¹⁹⁴. Le sens donné à l'adjectif « *humanitaire* » dans le cadre de l'article 43 TUE se rapproche de la formulation des missions de Petersberg, celles-ci mentionnant les « *missions humanitaires* ». Or, la formulation des missions de Petersberg a été à plusieurs reprises jugée ambiguë¹⁹⁵. Cette ambiguïté se retrouve donc dans les différentes acceptions que l'Union semble donner aux actions humanitaires¹⁹⁶. En conséquence, ces conceptions antinomiques de l'aide occasionnent des interprétations dangereuses pour les acteurs humanitaires et les populations concernées.

¹⁹³ Rares sont en effet les documents publiés par la DG ECHO qui ne mentionnent pas les principes humanitaires ou l'allocation de l'aide en fonction des besoins. La DG ECHO a par ailleurs réaffirmé ces principes dans les documents majeurs relatifs à l'aide humanitaire, à savoir le règlement humanitaire, *op. cit.* et *Le consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.* De plus, la Commission privilégie dans une large mesure le vocable « aide » ou « assistance » humanitaire aux termes davantage connotés militairement d'« action », d'« intervention » ou encore d'« opération ».

¹⁹⁴ L'un des exemples les plus probants est le document « *Œuvrer pour la paix, la sécurité et la stabilité – l'UE dans le monde* », publié par le Conseil en 2005, qui contient un florilège de déclarations dans ce sens. Relevons notamment : « *[L'UE] a créé le Centre pour le dialogue humanitaire [...]. Le centre devait faciliter la négociation d'un vrai cessez-le-feu et améliorer l'accès humanitaire aux habitants de la région pris au piège dans le conflit.* » (nous soulignons), p. 21 ; « *L'UE a adopté une triple approche pour promouvoir le processus de paix [en Colombie], qui associe diplomatie, échanges commerciaux et aide humanitaire* », p. 23 ; « *[L'UE] utilise tous les volets de sa politique extérieure pour prévenir les conflits dans le monde, et préconise vigoureusement la prise en charge précoce des causes structurelles susceptibles de déboucher sur des conflits importants. Elle dispose à cet effet de plusieurs instruments : la coopération au développement et l'assistance extérieure ; la coopération économique et la politique commerciale ; l'aide humanitaire ; les politiques sociales et environnementales ; la diplomatie comme le dialogue politique et la médiation, ainsi que les sanctions économiques ou autres ; et enfin sa politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Ces instruments incluent la gestion militaire de crises comme les opérations humanitaires ou de sauvetage, les opérations de maintien et de recherche de la paix ainsi que les missions civiles telles que des opérations de police ou encore le renforcement de l'État de droit ou de l'administration civile.* » (nous soulignons), p. 26 ; « *dans les situations de conflit ouvert ou d'après-conflit, l'UE offre une gestion civile et militaire des crises, une stabilisation post-conflit ainsi qu'une reconstruction et un développement à long terme. [...] Elle utilise l'aide d'urgence et l'aide humanitaire pour aider les réfugiés, désarmer les soldats et déminer.* [...] L'UE utilise aussi son aide d'urgence pour la reconstruction immédiate et future du pays. » (nous soulignons), p. 27 ; « *[e]n 1999, les États membres de l'UE ont convenu de participer à une force militaire pour les opérations de gestion des crises. [...] L'idée est de mettre en commun les ressources afin que l'UE puisse entreprendre des opérations humanitaires de paix ou de maintien de la paix.* », p. 28.

¹⁹⁵ L'absence de définition claire de ces missions a, notamment, été soulignée par Valérie Peclow qui constate au sujet des tâches de Petersberg « *que le contenu des missions que l'Union se destine à remplir demeure très flou* » (PECLOW Valérie, « Le Conseil et la gestion de crises », dans DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 270 p., p. 25-46, ici p. 25). Voir également FALCO Valentina, « L'applicabilité du droit international humanitaire à l'Union européenne, évolutions normatives », dans MILLET-DEVALLE Anne-Sophie (dir.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire*, Actes de colloque (Nice, 18-19 juin 2009), Paris, Pedone, 2010, 302 p., p. 77-102, notamment p. 81-82.

¹⁹⁶ Cela est confirmé par les évaluateurs d'ECHO : « *[L]'équipe d'évaluation note qu'il pourrait y avoir une différence entre l'"aide humanitaire" financée et mise en œuvre par la Commission européenne et les "missions humanitaires" telles qu'elles sont définies dans les "missions de Petersberg". Si une différence existe, elle n'a été établie clairement dans aucun document officiel et pourrait prêter à confusion* », GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005, op. cit.*, p. 23, note infrapaginale n° 31.

De fait, comment imaginer par exemple que des acteurs humanitaires financés par la DG ECHO pour fournir de l'aide alimentaire à des populations affectées par une crise nutritionnelle au Tchad puissent mener cette mission en toute sécurité alors que des forces européennes sont déployées dans la région dans le cadre de l'opération EUFOR Tchad/RCA¹⁹⁷ ? Comment les populations pourraient ne pas faire d'amalgame entre des militaires et des humanitaires qui, les uns comme les autres, distribuent de la nourriture dans des camps de réfugiés en arborant un drapeau européen sur leurs tenues ? Outre les risques d'instrumentalisation de l'aide humanitaire qu'elle engendre, l'ambiguïté née de cette opacité juridique est sans aucun doute prétexte à la politisation de l'aide humanitaire. Les États membres ont en effet parfois alimenté ces polémiques en tentant à plusieurs reprises d'utiliser l'action humanitaire, décidée par la Commission, à des fins politiques.

B. La politisation de l'aide humanitaire

L'aide humanitaire de la Commission ne comporte ni ne poursuit *a priori* d'objectifs de politique étrangère, bien qu'elle puisse entretenir des liens étroits avec le développement, voire le développement durable, la promotion des droits de l'homme ou la prévention des conflits. Cette mise à distance de la dimension politique répond à une conviction de la Commission et est inscrite dans les différents actes juridiques relatifs à l'aide humanitaire. L'établissement d'une base juridique propre à ce domaine n'a pourtant pas permis de lever toute l'opacité juridique en la matière et, loin d'empêcher un processus de politisation de l'aide humanitaire, il peut au contraire le favoriser. Les ressources gérées par ECHO sont-elles effectivement employées à des fins indépendantes de toute considération politique ?

S'il ne fait aucun doute qu'une décision d'aide humanitaire peut avoir des conséquences importantes en matière de politique étrangère, faut-il considérer dès lors l'aide humanitaire comme un instrument à part entière de la politique extérieure ? Faut-il en conclure que les interférences entre l'action humanitaire et la PESC sont inévitables ? L'aide d'urgence est-elle, et/ou doit-elle, être au service de la PESC ? La volonté de séparer

¹⁹⁷ L'opération militaire de transition EUFOR Tchad/RCA (République Centrafricaine) a été lancée le 28 janvier 2008 (conformément au mandat figurant dans la Résolution 1778 (2007) du Conseil de sécurité des Nations Unies) et s'est achevée le 15 mars 2009 (remplacée par la MINURCAT, la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad). EUFOR/TCHAD a été l'une des plus importantes opérations de l'Union européenne en Afrique : 3 700 soldats, 19 États (dont 3 États tiers) représentés sur le terrain (l'est du Tchad et le nord-est de la République centrafricaine). Le mandat comprenait les objectifs suivants :
- contribuer à la protection des civils en danger, en particulier les réfugiés et les personnes déplacées ;
- faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la libre circulation du personnel humanitaire ;
- assurer la sécurité de son propre personnel, du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

l'aide humanitaire et le développement sous le mandat de la Commission Barroso II (2010-2014) traduit-elle une volonté de renforcer la distinction entre les deux politiques afin d'insister sur l'exclusion de l'aide humanitaire de toute considération politique ?

Face à ces interrogations quant aux potentielles dérives de l'action humanitaire, il convient d'analyser les tendances suivies par l'action humanitaire de la Commission (1). En toute hypothèse, et afin de se prémunir de dérives ultérieures, la Commission s'est efforcée dès la fin des années quatre-vingt-dix de recentrer le mandat d'ECHO autour d'une acception plus stricte de l'action humanitaire (2).

1. Les dérives

En dépit du discours et des fondements juridiques précisant que l'aide humanitaire est attribuée sur la base des besoins et n'est pas une composante de la politique étrangère européenne, il convient de s'interroger sur l'évolution des conceptions de l'aide humanitaire. Celle-ci fut en effet régulièrement utilisée en appui de la politique de coopération au développement ainsi qu'à la gestion et à la prévention des crises au cours des années quatre-vingt-dix. La politisation de l'aide a suivi l'approfondissement politique de l'Union. Si celle-ci s'était cantonnée à des objectifs économiques et n'avait pas cherché à étendre ses compétences en matière de politique étrangère, les États membres auraient-ils autant cherché à s'ingérer dans la politique d'aide humanitaire de la Commission ?

Benoît Miribel, alors directeur général d'Action contre la faim, partage cette idée que l'humanitaire peut servir de substitut à d'autres politiques : « *sans chercher à paraphraser Clausewitz, nous savons que l'action humanitaire peut être un moyen pour des gouvernements comme pour certaines organisations internationales et ONG, de mener leur politique ou leur idéologie, par d'autres moyens* »¹⁹⁸.

Des pratiques de détournement de l'aide humanitaire de ses objectifs affichés à des fins d'action politique ou de coopération au développement ont été constatées. Le caractère apolitique de l'action humanitaire de la Commission ne serait-il donc qu'un leurre ? Comment l'aide peut-elle alors être instrumentalisée ? La recherche de cohérence entre les actions extérieures européennes, qui détermine en partie l'influence de l'Union sur la scène internationale, d'une part, ainsi que la politisation globale de l'aide humanitaire, tendance observée notamment auprès des acteurs anglo-saxons, d'autre part, nous incitent à

¹⁹⁸ MIRIBEL Benoît, « Entre logique d'urgence et pérennité : quelle priorité ? », *Humanitaire*, n° 14, printemps

répondre positivement à l'interrogation précédente. L'aide humanitaire a ainsi pu être fournie non pas suivant une estimation des besoins mais en fonction de considérations politiques liées à la proximité géographique d'un conflit (a). Par ailleurs, quelle que soit la distance géographique d'une crise, des dérives potentielles sont à craindre dès lors que les États membres considèrent que l'action humanitaire peut servir d'« alibi » visant à masquer l'échec d'une résolution politique ou diplomatique de la crise (b).

a) La préférence géopolitique

La DG ECHO, selon son mandat, fournit une aide humanitaire « *en faveur des populations des pays tiers, notamment les populations les plus vulnérables et en priorité celles des pays en développement* »¹⁹⁹. Ni le règlement humanitaire, ni les principes de non-discrimination et d'impartialité prônés par la Commission, n'établissent de priorités en matière de zones d'intervention. Contrairement à la coopération au développement, la DG ECHO est donc susceptible de délivrer une aide humanitaire dans toutes les régions du monde.

Les États membres, contingents d'intérêts à court terme suivant le rythme des échéances électorales, ont tendance à privilégier des actions humanitaires dans des régions auxquelles ils sont historiquement liés et/ou suivant des considérations politiques, économiques et sécuritaires plutôt que de répondre strictement aux besoins des populations. Partant du constat que les États, à la faveur de « *l'épisode kurde, ont compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une présence active sur le terrain humanitaire* », Jean-Christophe Rufin expliquait : « *voilà une forme d'action peu coûteuse, puisqu'elle repose en grande partie sur l'action des ONG et des agences internationales spécialisées, bien ressentie par l'opinion et propre à atteindre des résultats politico-stratégiques* »²⁰⁰.

Contrairement aux États membres, la DG ECHO est *a priori* moins guidée par des intérêts à court terme et donc moins tributaire de la visibilité qu'offrent certaines crises. Ainsi l'aide humanitaire de la Commission européenne n'est-elle en principe pas guidée par des considérations politiques et peut-elle s'appuyer sur une allocation plus objective des fonds suivant l'évaluation des besoins.

Le caractère apolitique défendu par ECHO explique les variations constatées dans l'évolution des allocations de fonds puisque ceux-ci sont accordés suivant la survenance de

2006, p. 54-61, ici p. 60.

¹⁹⁹ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. premier.

²⁰⁰ RUFIN Jean-Christophe, *Le piège humanitaire, op. cit.*, p. 346.

crises. Il est indéniable que les conflits tendent à se concentrer dans les pays en développement, contrairement aux catastrophes naturelles qui peuvent potentiellement frapper n'importe quel pays. Or, force est de constater que des priorités ont été établies par ECHO indépendamment de la stricte évaluation des besoins, notamment en faveur de pays européens. La plus grande part des fonds européens dédiés à l'aide humanitaire a été allouée aux pays de l'ex-Yougoslavie²⁰¹ et, dans une moindre mesure, aux pays ACP. Parmi ces derniers, les régions africaines de crises prolongées (situations de conflit durables et/ou de sécheresse chronique) sont privilégiées par la DG ECHO alors que l'instrument de développement pourrait être plus approprié²⁰².

Certes, les flux financiers à destination de ces deux zones géographiques peuvent se justifier au regard des crises qui les ont traversées. Cependant, les fonds n'étant pas illimités, la détermination de leur affectation, c'est-à-dire le choix des zones où les besoins sont jugés les plus urgents, est en soi une décision sinon politique, du moins stratégique. Comment expliquer que l'ex-Yougoslavie ait reçu près de 35 % de l'aide humanitaire financée par la Commission en 1994-1995 alors que toute la région des Grands Lacs africains, marquée notamment par le génocide rwandais, n'en ait reçu moins de 19 % ?²⁰³ En 1999, l'ex-Yougoslavie, marquée par la crise du Kosovo, concentra plus de 55 % de l'aide humanitaire de la Commission²⁰⁴. Il reste encore à démontrer que plus de la moitié des besoins des populations cette année-là se trouvait effectivement dans cette région.

²⁰¹ Du moins jusqu'au début des années 2000 : la réduction des fonds à destination de ces pays s'inscrit dans le cadre de la redéfinition, à partir de 2001, des objectifs de la Commission qui envisageait de réduire considérablement son aide aux pays d'Europe de l'Est. L'instrument d'aide aux pays du voisinage et le Pacte de stabilité (en vue de l'intégration progressive de ces pays dans l'Europe) ont pris le relai. La Commission a également souhaité renforcer son soutien aux pays ACP et intervenir dans de nouvelles zones, telles que la Côte d'Ivoire et l'Ouganda, qui n'étaient traditionnellement pas des pays d'allocation de fonds européens. Voir également BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, Arles, Actes Sud, coll. L'Europe en bref, 2002, 122 p., p. 37-38 et MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 1 et 4.

²⁰² Ces préférences se constatent également au sein même d'une région. L'impartialité de l'aide a été bafouée par l'Union en ex-Yougoslavie puisque l'assistance humanitaire ne fut pas distribuée aux populations vivant dans les territoires sous l'autorité des « Serbes rebelles » sous prétexte qu'elle ne voulait pas avoir à négocier avec eux (exemple cité dans APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 81).

²⁰³ Calculs réalisés à partir de l'Annexe S3 du *Rapport annuel 1995 sur l'aide humanitaire*, COM(96) 105 final du 18.03.1996.

²⁰⁴ Calcul réalisé à partir du *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 1999*, COM(2000) 784 final du 01.12.2000, Annexe 5. Mme BOOKSTEIN, alors Conseillère politique auprès d'Oxfam international, dénonçait également cette répartition de l'aide : « au Kosovo en 1999, les gouvernements donateurs ont attribué \$207 à chaque personne dans le besoin, conformément à l'appel des Nations Unies pour l'ex-Yougoslavie, mais seulement \$16 par personne en Sierra Leone ; en République démocratique du Congo, ce chiffre n'était plus que de \$8. Même les ajustements résultant du coût de la vie et des prestations de services en Europe ne pouvaient expliquer de telles disparités » BOOKSTEIN Amelia, « Sur le terrain : les implications de la politisation de l'aide humanitaire » dans VOICE, ECHO, « L'Aide humanitaire de l'Union européenne – Vers de nouveaux défis », *Rapport de la conférence*, 20 mai 2003, 65 p., p. 19. Par ailleurs, en analysant les montants alloués aux crises du Kosovo, du Soudan et de l'Angola en 1998 et 1999, qui ont

Sous la pression politique et des opinions publiques, des fonds européens destinés à l'aide humanitaire ont ainsi été mis au service de la politique extérieure de l'Union. La Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction » citait d'ailleurs dans son rapport le cas du Kosovo :

« la pression des opinions publiques favorise l'engagement politique bilatéral des États et la mise à disposition d'importants fonds européens. Ainsi, ECHO, qui avait déjà bloqué 10 % de son budget, en avril 1999, pour la crise du Kosovo (soit environ 32 M€), débloque une nouvelle enveloppe de 320 M€ supplémentaires qui servira jusqu'à son désengagement en 2001. C'est un épisode inédit pour l'agence humanitaire européenne : pour la première fois, tous les organes de l'Union européenne (Conseil européen, Parlement, Commission) convergent, dans l'urgence, pour débloquer des fonds supplémentaires qui représentent plus de 80 % du budget global d'ECHO (390 M€). L'action humanitaire devient alors un enjeu politique important pour les États et pour l'OTAN, soucieux de souligner leur engagement auprès des victimes kosovares. Il faut se rappeler que la guerre du Kosovo, plus précisément l'opération "force alliée" de l'OTAN, avait été légitimée comme une intervention ayant pour but de résoudre "une grave crise humanitaire" »²⁰⁵.

Depuis les années deux mille, la DG ECHO s'est efforcée d'accorder ses fonds sur la base des besoins. Elle a d'ailleurs profité de la création d'instruments de développement et de gestion des crises pour réduire ses financements dans la région de l'ex-Yougoslavie. Cela lui a permis de rééquilibrer les montants affectés aux différentes zones géographiques. Les pays d'Amérique latine et d'Asie, qui ne suscitaient jusque-là qu'un faible intérêt, ont bénéficié d'une attention et de financements croissants de la part d'ECHO²⁰⁶.

Afin de se prémunir de critiques ultérieures sur l'affectation de ses financements, ECHO a mis en place une méthodologie d'évaluation des besoins (le GNA, *Global Needs Assessment*)²⁰⁷. Cet outil est complété par le FCA (*Forgotten Crises Assessment*) depuis 2001 et la priorité donnée par la Commission aux « crises oubliées »²⁰⁸. Ces instruments s'inscrivent dans l'effort de la Commission de venir en aide aux populations qui en ont besoin, quels

entraîné des besoins globalement comparables, des chercheurs ont remarqué que l'aide par personne pour le Kosovo représentait plus de cinq fois celle en Angola ou au Soudan (OLSEN Gorm Rye, CARSTENSEN Nils et HØYEN Kristian, « Humanitarian crises : what determines the level of emergency assistance ? Media coverage, donor interests and aid business », *Disasters*, vol. 27 n° 2, juin 2003, p. 109-126, ici p. 117-118).

²⁰⁵ HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « Les acteurs français dans le "post-conflit", Rapport de la Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », présidée par Michel Brugière, Directeur général de Médecins du Monde, Paris, HCCS, mars 2005, 154 p., p. 53-54.

²⁰⁶ Voir COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport annuel sur les politiques de l'Union en matière d'aide humanitaire et de protection civile et sur leur mise en œuvre en 2011*, COM(2012) 489 final du 06.09.2012, annexe VI, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annex_2011_tables.pdf.

²⁰⁷ Voir *infra* Partie 2, chap. 1, II, B et VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *Paper prepared for the Third Pan-European Conference on EU Politics*, Istanbul, 21-23 septembre 2006, 37 p., p. 32-33., p. 5 : « by using methodological tools which translate humanitarian needs in numbers, ECHO wants to make the figures speak for themselves and thus yield clear policy guidelines which need no further interpretation from bureaucrats ».

²⁰⁸ Le FCA combine les évaluations menées sur le terrain avec des données statistiques relatives aux besoins humanitaires, au niveau d'attention porté par les médias et au niveau d'intérêt des donateurs.

que soient le contexte et la couverture médiatique de la crise²⁰⁹. La décision d'intervention reposerait donc sur des agrégats compilant des données d'indicateurs sélectionnés, indépendamment de tout choix politique ou arbitraire. Or, là encore, la sélection des indicateurs peut résulter d'un choix politique. La Commission s'efforce cependant de choisir des données communément utilisées pour évaluer les besoins²¹⁰. De plus, ECHO communique chaque année, avec une transparence que d'autres bailleurs n'ont pas, la liste de ces indicateurs ainsi que les résultats qu'ils fournissent. Peu de voix se sont jusque-là élevées pour dénoncer le choix de ces indicateurs ou de l'affectation des fonds.

b) *L'alibi humanitaire*

La préférence accordée à certaines régions du monde peut en partie s'expliquer par diverses pressions politiques. L'aide humanitaire n'est alors pas remise en cause dans sa nécessité, mais est au contraire utilisée comme prétexte d'intervention²¹¹. Le vocable d'« *intervention humanitaire* », voire de « *guerre humanitaire* », est d'ailleurs né au cœur de cette problématique. Ce processus de politisation s'est développé alors même que l'Union tentait de se doter d'une politique étrangère et de sécurité commune. Cela semble paradoxal, mais, comme le souligne Pierre Gallien, directeur des missions de l'ONG Solidarités, « *il était d'autant plus facile, il y a quelques années, d'avoir une aide humanitaire européenne indépendante qu'il n'y avait pas de politique extérieure européenne...* »²¹². La Commission a alors sûrement reconnu en l'action humanitaire un moyen de renforcer sa politique extérieure.

Le contexte politique et la proximité géographique de l'ex-Yougoslavie ont contribué à transformer le rôle de l'aide humanitaire et ses enjeux afférents. Les États membres, réticents à intervenir diplomatiquement dans cette crise, ont encouragé les

²⁰⁹ La DG ECHO se défend ainsi de fournir une aide partielle : « *tant que l'on est dans une logique de réponse sur la base des besoins, il n'y a pas de discrimination médiatique, religieuse ou autres : on répond aux besoins où qu'ils soient, ce sont les principes mêmes de l'aide humanitaire qui sont en œuvre* » (propos de Hervé Delphin lors de la table-ronde organisée le 8 janvier 2004, rapportés dans « *Derrière les crises oubliées, la fragmentation géopolitique du monde* », *Revue humanitaire*, n° 9, Hiver 2004, p. 23-43, ici p. 30.

²¹⁰ Ces indicateurs mesurent le nombre de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, le nombre de populations déracinées, les taux de mortalité et la prévalence de la malnutrition ainsi que le montant des contributions des donateurs pour l'identification des crises oubliées.

²¹¹ Mario Bettati souligne même le crédit dont il faudrait gratifier l'humanitaire : « *L'inflation humanitaire dissimule la carence politique. La carence politique s'esquive derrière l'humanitaire. D'où la tentation de reprocher à ce dernier le rôle de substitut qu'on lui impose, au lieu de le gratifier du crédit qu'il mérite, chargé qu'il est d'un double fardeau : celui de l'assistance et celui de l'entremise, celui de l'aide et celui de l'intercession, bref le nouveau domaine de la sauvegarde de la vie et l'ancien secteur de la sauvegarde de la paix.* » BETTATI Mario, « *L'ONU et l'action humanitaire* », *Politique étrangère*, vol. 58, n° 3, 1993, p. 641-658, ici p. 641.

²¹² BREZOVSEK Andrea, GALLIEN Pierre, GIRAUX Fabrice *et al.*, « *Table ronde : Union européenne et humanitaire* », *Humanitaire*, n°19, été 2008, p. 9-21, ici p. 14.

mesures prises dans le domaine humanitaire pour masquer leur inaction politique²¹³. Le conflit yougoslave a projeté l'humanitaire sur le devant de la scène internationale. L'humanitaire est devenu un « *alibi* », un « *paravent* », un « *substitut au politique* »²¹⁴.

À défaut d'agir sur les causes des crises, l'Union se contentait d'un rôle de secouriste et nourrissait l'illusion de « faire quelque chose ». Les conflits en ex-Yougoslavie, au Rwanda et plus récemment en Irak ont été témoins de l'instrumentalisation de l'aide humanitaire à des fins de politique étrangère²¹⁵. Il n'est pas étonnant de constater de telles hésitations en la matière, les institutions européennes étant elles-mêmes indécises quant au recours à l'assistance humanitaire dans le cadre d'une politique étrangère européenne²¹⁶. Mowjee Tasneem relève ainsi les « *contradictions originelles* » de l'action d'ECHO :

« D'un côté, la Commission ne cesse de dépendre ECHO comme un organe humanitaire étranger aux considérations politiques. Le Parlement européen tient, lui aussi,

²¹³ Tasneem Mowjee, relatant la décision du gouvernement britannique de suspendre son aide humanitaire au Sierra Leone après le coup d'État de mars 1997, aide qui aurait été réorientée via l'Union européenne selon des fonctionnaires britanniques, affirme ainsi qu'« ECHO a été en effet soutenu tant par les petits que par les grands États qui trouvent parfois plus commode d'europaniser leur aide. » MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op. cit.*, p. 127.

²¹⁴ Joël Rideau résume ainsi : l'Union « fournira une aide humanitaire impressionnante pour tenter de soulager les souffrances des populations civiles éprouvées par les exactions. Mais cet effort louable ne permettra pas de camoufler les dérives diplomatiques que l'UE encaissera dans sa médiation pour obtenir un règlement de paix », RIDEAU Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., 2006 (5^e éd.), 1286 p., p. 423. Voir également *supra* et, notamment : APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 66-73 et 80-81 ; BARFOD Mikael, « ECHO's Experience and Prospects Under the Common Foreign and Security Policy » dans MACRAE Joanna, LEADER Nicholas (dir.), « Terms of engagement : Conditions and conditionality in humanitarian action », *Report of a conference organised by the Overseas Development Institute and the Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva*, 3-4 may 2000, HPG Report, n° 6, ODI, juillet 2000, p. 37-43 ; BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 97-102 ; COLARD Daniel, « La diplomatie caritative : alibi ou paravent ? », *Défense nationale*, n° 5, mai 1993, p. 111-123 ; DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 98-115 et 151-163 ; DESTHEXE Alain, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, coll. Le temps du monde, 1993, 242 p., p. 172-212 ; GARDE Paul, « Humanitaire : alibi et enjeu ? » dans DOMESTICI-MET Marie-José, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, *op. cit.*, p. 315-317 ; JEAN François, « L'Humanitaire irresponsable » dans *Agora*, n° 36, Automne 1995, p.35-42. ; MENDILUCE José-Maria, Entretien conduite par Yves CORNU, « Bosnie : l'alibi humanitaire ? », *Politique internationale*, n° 61, automne 1993, p. 297-306 ; RUFIN Jean-Christophe, *Le Piège humanitaire*, *op. cit.*, p. 267-294 et 304-367.

²¹⁵ Au sujet du Rwanda, le Commissaire et vice-président de la Commission, Manuel MARIN, déclarait : « le problème de l'intervention préventive, de la diplomatie préventive se pose. [...] n'aurait-on pas pu envoyer des gens capables d'éviter le conflit ? Je suis convaincu, en tant que gestionnaire et responsable de l'aide humanitaire, que, outre le problème humain, outre le génocide, il aurait été beaucoup moins coûteux pour le budget communautaire d'essayer d'éviter le conflit. » Et d'ajouter : « nous nous trouvons face à une contradiction absolue : nous sommes devenus les premiers donateurs du monde et tout cela pour éteindre des incendies. Notre travail consiste à éteindre des incendies et ce dont il est question à présent c'est d'éviter que le feu se propage », « Débats du Parlement européen. Session 1994-1995. Compte rendu in extenso des séances du 14 au 15 septembre 1994 », Annexe (JO n° 4-450 du 14.09.1994, p. 15).

²¹⁶ Voir notamment le Rapport du Parlement européen du 11 janvier 1996 sur l'action politique humanitaire de l'Union européenne (B4-0052/96), Commission des Affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, Rapporteur : M. Carlos Robles Piquer (A4-0002/96) : « [L]'action politique humanitaire" [...] ne serait rien d'autre qu'une manifestation de persévérance dans la poursuite d'une politique active en faveur du respect des droits de l'homme et de la démocratie, ou encore, une recommandation incitant le Conseil à faire de la démocratie, des droits de l'homme ou de la dimension humanitaire l'axe de la PESC », p. 8, qui semble contredire la conception de la Commission, et notamment d'ECHO, en la matière.

à protéger la neutralité d'ECHO et a d'ailleurs demandé à la Commission de porter un coup d'arrêt à la "politisation" croissante de l'aide humanitaire. De l'autre, ECHO a toujours cherché à se positionner comme un élément central de la politique étrangère de l'UE, estimant par exemple que l'aide humanitaire est "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"²¹⁷. [...] L'action humanitaire européenne a donc subi beaucoup moins de contraintes que la PESC dans sa conception et sa mise en œuvre. C'est cette latitude qui a permis à ECHO de devenir un acteur majeur de la scène humanitaire internationale et d'agir là où l'UE n'était pas présente au plan diplomatique »²¹⁸.

L'aide humanitaire se révélait être le plus petit dénominateur commun sur lequel les États membres s'accordaient en matière d'action extérieure, faute d'accord sur la mise en œuvre d'instruments de gestion des crises et de résolution des conflits. Les États membres, notamment les plus grands, adoptaient ainsi le comportement paradoxal de chercher à limiter le rôle de la Commission en matière de politique étrangère tout en favorisant l'action humanitaire, à des fins politiques notamment²¹⁹.

L'« *alibi humanitaire* » a d'autant pu prévaloir que le Conseil a tendance à défendre, ou du moins à légitimer, le recours à l'aide humanitaire à des fins de politique étrangère. L'aide est ainsi souvent considérée comme l'un des instruments de l'Union au service de la résolution des conflits et du maintien de la paix²²⁰. Il est indéniablement moins coûteux d'intervenir en amont d'une crise plutôt qu'a posteriori. De plus, l'aide humanitaire offre davantage de visibilité que les instruments classiques de prévention des crises et est moins discutable politiquement. Pourtant, le règlement n° 1257/96 adopté par le Conseil énonce que l'assistance « *ne saurait être guidée par ou subordonnée à des considérations de nature politique* »²²¹. De plus, le Conseil a signé le Consensus européen sur l'aide humanitaire qui énonce très clairement que « *l'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion de crise* »²²². Ce manque patent de cohérence au sein même du Conseil se manifeste également entre les institutions européennes puisque la conception du Conseil est évidemment en totale opposition avec celle défendue par ECHO. La Commission n'a cependant pas constamment garanti le caractère apolitique de son action humanitaire.

²¹⁷ ECHO, *Strategy Paper*, Bruxelles, 1997, p. 3.

²¹⁸ MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op. cit.*, p. 126-127 (nous soulignons).

²¹⁹ Voir VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool » dans ORBIE Jan, *Europe's global role : external policies of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2008, p. 91-115, ici p. 108.

²²⁰ Un exemple patent est le document « *Œuvrer pour la paix, la sécurité et la stabilité – L'UE dans le monde* », *op. cit.*

²²¹ Règlement humanitaire, *op. cit.*, 7^{ème} considérant. Le Conseil semble bannir toute aide partielle et vouloir écarter tout risque d'instrumentalisation de l'aide.

²²² *Le consensus européen sur l'aide humanitaire*, *op. cit.*, § 15. Le Consensus est en effet une « Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du

En premier lieu, elle a parfois nourri elle-même l'ambiguïté entourant les relations entre la politique étrangère et l'aide humanitaire²²³. L'intégration récente de la protection civile au sein de la DG ECHO menace d'ailleurs l'indépendance et l'impartialité de cette dernière lors d'actions à l'extérieur de l'Union, puisque la coordination des moyens des États membres, prévue par le mécanisme de protection civile, est souvent gérée par les ministères de la Défense. De plus, la création d'instruments dédiés à la PESC a contribué à rendre la distinction entre l'aide humanitaire et les autres instruments de gestion des crises plus floue. La combinaison d'éléments civils et militaires au sein d'opérations menées par la Commission tend à nuire à la perception des populations locales et, dans les contextes conflictuels, des belligérants. Cela est notamment le cas lorsque les capacités logistiques des militaires, indispensables dans certains contextes, sont utilisées pour l'acheminement et/ou la distribution de l'aide. L'amalgame entre les civils – *a fortiori* les humanitaires – et les militaires est d'autant plus probable que le même drapeau européen estampille indistinctement le personnel et les moyens matériels déployés. L'impartialité de l'aide humanitaire est alors considérablement remise en cause, parfois de manière irréversible²²⁴.

En second lieu, l'utilisation de l'aide humanitaire comme instrument de gestion des crises a été dénoncée²²⁵. Le Parlement a ainsi recommandé à la DG ECHO « de mettre un

Parlement européen et de la Commission européenne ».

²²³ Citons, par exemple : « *L'aide humanitaire [...] dans des pays comme Haïti, l'Angola, le Liberia et certaines parties de l'Amérique latine, et même dans le contexte israélo-palestinien [...] a contribué à encourager les premiers pas fragiles dans la voie de la paix, de la réconciliation et de la reconstruction* », alors qu'il conclut que « *l'aide humanitaire n'est pas un élément de la politique étrangère ni un instrument dans la résolution des conflits car elle traite les symptômes et non la cause.* », respectivement synthèse et point 5.2 du Rapport de la Commission présenté par la Commission au Conseil et au Parlement, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire 1995*, COM(96) 105 final du 18.03.1996 (Texte officieux – pour information – extrait des anciens systèmes). Philippe Ryfman considère également que cette question ne fait pas l'objet d'un consensus ni au sein de la Commission, ni au sein des institutions européennes (entretien avec Philippe Ryfman (*Professeur et Chercheur associé*, Université Paris I) à Paris en septembre 2007).

²²⁴ BRUSSET Emery, TIBERGHIEEN Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », dans MACRAE Joanna (dir.), *The new humanitarianisms : a review of trends in global humanitarian action*, Londres, ODI, 2002, 67 p., p. 55, MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 7 ; VERSLUYS Helen, « The role of the humanitarian relief in overall EU crisis response and aid strategy » dans FRANCK Christian, Geneviève DUCHENNE (dir.), *L'action extérieure de l'Union européenne. Rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Actes de la XI^e Chaire AGC – Glaverbel d'études européennes, Louvain, Academia-Bruylant, 2008, 386 p., p. 159-174, ici p. 164 ; VOICE, « EU crisis management. A humanitarian perspective », *Briefing Paper*, Bruxelles, janvier 2004, 16 p., p. 12. La Commission a créé en 2004 une Cellule civilo-militaire chargée d'améliorer la cohérence entre les composantes civiles et militaires des instruments européens de réponse aux crises et pour assurer la protection de l'espace humanitaire lors des opérations européennes voir *infra* Partie 2, chap. 2, I, B).

²²⁵ Selon Emery Brusset et Christine Tiberghien, ECHO a contribué aux objectifs de gestion de crise en Bosnie. L'action d'ECHO aurait également servi d'alibi pour réduire les risques de révolte et embellir l'image de l'Union derrière l'ambition affichée, et réelle, d'alléger les souffrances humaines à Cuba, en Corée du Nord ou encore dans les Territoires palestiniens. Les situations post-crise au Niger, en Bosnie ou au Rwanda en 1998, en l'absence d'instruments d'aide structurelle, auraient également servi de prétexte à la prolongation des actions humanitaires afin d'éviter l'escalade des conflits (BRUSSET Emery, TIBERGHIEEN Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 56).

terme à la *politisation toujours plus grande de l'aide humanitaire* »²²⁶. Or, cette politisation s'explique également par l'absence de définition claire des rôles et des tâches des humanitaires et des politiques. La Commissaire Bonino déplorait d'ailleurs cette instrumentalisation, due selon elle à la faillite de la PESC, et incriminait la responsabilité des acteurs de la diplomatie²²⁷.

L'absence d'une PESC effective dotée de mécanismes opérationnels de réponse aux crises a sans doute contribué à ce que l'aide humanitaire soit considérée comme un instrument alternatif, parfois comme l'unique instrument, permettant à la Commission d'intervenir dans des zones en crise et de jouer un rôle sur la scène internationale²²⁸. Ces « détournements » de la finalité de l'aide, conformément au processus décisionnel, n'ont été possibles qu'avec l'accord, et parfois à l'initiative, des commissaires responsables.

L'aide humanitaire n'est plus autant politisée que pendant les années quatre-vingt-dix. Elle n'est pourtant pas apolitique. L'insistance de la Commissaire Georgieva a par exemple permis d'envoyer de l'aide et du personnel ECHO au Japon au printemps 2011 dans le contexte de la triple crise (séisme, tsunami et risque nucléaire), alors que ce pays avait refusé la proposition initiale de la DG ECHO d'envoyer des experts sur place²²⁹.

²²⁶ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 45. Pourtant, le Parlement invitait « la Commission et les États membres à veiller à une plus grande complémentarité de leur aide humanitaire » en confiant à la DG ECHO « les fonctions de plateforme de coordination pour l'aide d'urgence fournie par tous les États membres » (ibid.). Une autre recommandation semble contredire le souhait du Parlement de voir la politisation de l'aide réduite : « il convient d'examiner la répartition des fonds de l'aide humanitaire pour garantir un meilleur équilibre en faveur des pays en développement » (ibid.). Si cette assertion va à l'encontre de la méthodologie d'identification des besoins mise en place par ECHO (voir infra Partie 2, chap. 1, II, B), le Parlement entendait éviter que ne se reproduisent les dérives constatées pendant la crise yougoslave.

²²⁷ « Dans la plupart des cas, le recours à l'action humanitaire est le résultat inévitable de l'absence ou de la faillite des efforts de prévention. De même, en cas de crises "pérennisées", l'humanitaire sanctionne et traduit l'incapacité de la communauté internationale de déployer des instruments efficaces de résolution des conflits. [...] La surexposition de l'Union dans l'humanitaire témoigne sans doute du désir de présence et de solidarité de l'Europe dans le monde. Mais elle est aussi la conséquence de l'impuissance à mettre sur les rails une politique étrangère et de sécurité commune – la PESC, dans le jargon communautaire – efficace et digne de ce nom », « Entretien avec Emma Bonino, Commissaire européen chargée de l'aide humanitaire », *Projets*, n° 254, été 1998, p. 6-12, ici p. 10-11. Elle préconisait d'éviter « de nous retrouver constamment dans une situation où l'aide humanitaire est utilisée comme substitut, parfois comme alibi, à l'absence de politique étrangère. S'il n'y a pas de volonté politique derrière les actions de l'Union européenne (ou derrière celle des États-Unis ou de l'ONU par exemple), dans une situation de crise donnée, l'action humanitaire, tout aussi justifiée qu'elle soit, restera un placebo, une goutte d'eau dans l'océan », BONINO Emma, « Grandeur et misère de l'action humanitaire », dans 50^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, Ministères des Affaires Étrangères, décembre 1998, citée dans RAMEL Frédéric, « L'Union européenne au regard du Kosovo : un Sisyphe à la puissance étriquée », *Stratégie*, n° 74-75, Paris, Institut de stratégie comparée / Fondation pour la recherche stratégique, février-mars 1999, p. 77-105, ici p. 83-84.

²²⁸ VERSLUYS Helen, « The role of the humanitarian relief in overall EU crisis response and aid strategy », op. cit. p. 164. L'auteur précise qu'ECHO était souvent le seul service de la Commission présent dans un pays et ajoute que l'une des raisons pouvant expliquer le recours à l'aide humanitaire en tant qu'instrument alternatif de « soft security » réside dans la rapidité des procédures appliquées aux financements d'ECHO par rapport aux procédures de la PESC.

²²⁹ Conversations personnelles, DG ECHO, à Bruxelles au printemps 2011. Au sujet de l'action de la DG ECHO au Japon, voir les communiqués de presse à l'adresse : http://ec.europa.eu/commission_2010-

Le processus de politisation peut néanmoins être relativisé. La DG ECHO se cacherait derrière un masque de neutralité politique et de professionnalisme pour contrer les intrusions des États membres dans son processus décisionnel²³⁰. En se présentant de façon stratégique comme la gardienne d'une action humanitaire équitable et professionnelle pour venir en aide aux victimes de catastrophes partout dans le monde, la Commission tente de préserver son autonomie vis-à-vis des États membres. ECHO a réaffirmé, à maintes reprises, son attachement à l'indépendance et à la neutralité de l'aide face aux considérations politiques en jeu dans les zones où l'aide qu'il finance est délivrée²³¹. Ces deux principes souffrent pourtant du fait que l'aide humanitaire représente souvent la première forme d'action de l'Union dans une crise. Récemment, les crises libyenne et syrienne ont été l'occasion pour la Commissaire Georgieva de se montrer réactive alors que les instruments européens de politique étrangère souffraient de blocages²³².

De plus, ECHO et/ou le Commissaire responsable se sont à plusieurs reprises opposés à l'utilisation de fonds, initialement prévus pour l'aide humanitaire, pour des programmes comportant des objectifs de politique étrangère²³³. Face à l'inquiétude des partenaires, qui craignaient d'autres dérives en matière d'interférences entre le politique et l'humanitaire, la Commissaire Georgieva a tenu à les rassurer lors de la conférence annuelle réunissant les partenaires et ECHO en 2011. Dès son discours d'ouverture, elle s'est montrée déterminée à conserver des processus décisionnels distincts pour l'aide humanitaire et pour la politique extérieure²³⁴.

2014/georgieva/hot_topics/solidarity_with_japan_en.htm.

²³⁰ VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *op. cit.*, p. 33.

²³¹ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 2.

²³² Voir les informations relatives à la crise libyenne de 2011 sur le site internet de la Commission à l'adresse : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/hot_topics/libyan_crisis_en.htm et GROS-VERHEYDE Nicolas, « Syrie : on doit faire plus. Georgieva met la pression sur les gouvernements », *Blog Bruxelles 2*, 7 septembre 2012, disponible sur : <http://www.bruxelles2.eu/zones/moyen-orient/on-doit-faire-plus-georgieva-met-la-pression-sur-les-gouvernements.html>.

²³³ Malgré l'approbation du Conseil, ECHO a par exemple refusé de financer, même partiellement, l'approvisionnement en combustible domestique destiné uniquement aux villes serbes s'opposant au Président Milošević durant l'hiver 1999, au motif qu'un tel programme contenait explicitement des motifs politiques violant le principe d'impartialité de l'aide humanitaire de l'Union (FOX Fiona, « New humanitarianism : does it provide a moral banner for the 21st century ? », *Disasters*, Vol. 25, n° 4, p. 275-289, ici p. 282 ; VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *op. cit.*, p. 31).

²³⁴ « There is a mutual agreement [entre ECHO et le SEAE] on the importance and criticality of protecting our neutrality, impartiality, independence by keeping humanitarian decision-making separate from political decision-making. [...] the shortest definition of my position on whether we should become part or be embraced by the EEAS is 'over my dead body!' », « Opening Address by Kristalina Georgieva, European Commissioner for International Cooperation, Humanitarian aid and Crisis response », *Annual Conference of the European Commission's humanitarian aid partners*, « ECHO & Partners : Helping people together », Bruxelles, 18-19 octobre 2011, p. 6.

L'aide humanitaire aurait par ailleurs pu être davantage politisée, notamment compte tenu des dispositions prévues par le traité d'Amsterdam au sujet des missions de Petersberg²³⁵. Or, ECHO n'a par exemple jamais assisté à une réunion de l'UEO et celle-ci n'a pas cherché à l'impliquer lors de missions de gestion de crises²³⁶.

Il ressort de cette analyse que l'action humanitaire et la politique étrangère nourrissent des relations ambiguës. Ces deux politiques recouvrent, dans la conception de la Commission, des domaines distincts, mais mal définis. Comme s'interrogeait Cécile Aptel, « *est-il possible de concevoir une politique humanitaire, ou existe-t-il une ambiguïté fondamentale entre assistance humanitaire, dont les principes reposent sur la neutralité et l'impartialité, et une politique qui, par définition, sert les intérêts de celui ou celle qui la met en œuvre ?* »²³⁷. Avant de conclure : « *d'une part, à partir du moment où l'humanitaire n'appartient plus seulement au domaine de la charité privée, mais devient un "instrument" utilisé par des États et des organisations politiques, il est difficile de clamer son impartialité et sa complète indépendance. D'autre part, et beaucoup plus dangereusement, l'humanitaire est devenu un "otage" dans certains conflits* »²³⁸. De fait, certains objectifs relevant de la politique étrangère ont pu être atteints grâce à des actions humanitaires.

2. Les tentatives de recentrage du mandat

« *It seems that in the course of the last decade of the twentieth century the EU has experimented with the closer integration of humanitarian aid in development, crisis management, and human rights policy* »²³⁹.

Face à ce constat, plusieurs tentatives de recentrage du mandat ont jalonné l'activité relativement récente d'ECHO. Les phases d'expansion et de recentrage ont alterné au gré des Commissaires responsables de l'aide humanitaire²⁴⁰.

Les Commissaires Marín et Bonino ainsi que le Directeur général d'ECHO, Santiago Gómez-Reino, se sont attachés à doter le nouvel Office humanitaire de moyens d'actions en adéquation avec l'ambition affichée par la Commission en décidant de créer un service spécialisé dans l'aide humanitaire. Sans mandat clairement défini, ECHO a financé

²³⁵ Renaud Dehousse considère d'ailleurs que ce traité consacre « *une conception plus humanitaire de la sécurité, résultant de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède* », DEHOUSSE Renaud, « Le traité d'Amsterdam : reflet de la nouvelle Europe », *Cahiers de droit européen*, vol. 33, n° 3-4, 1997, p. 265-274, ici p. 272.

²³⁶ Voir BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 52-53 et DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 151-170.

²³⁷ APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 80.

²³⁸ *Ibid.*, p. 80-81

²³⁹ VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *Paper presented at the 10th Biennial EUSA Conference*, Montréal, 17-19 mai 2007, 33 p., p. 15.

²⁴⁰ Voir *infra* Partie 1, chap. 2., I, A.

des actions relatives à des situations d'urgence, mais aussi de réhabilitation, concernant notamment la question des réfugiés, et de reconstruction.

Au milieu des années quatre-vingt-dix, les Etats membres du Nord de l'Europe, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, s'inquiétaient de l'expansion des activités financées par ECHO, en particulier dans le domaine de la réhabilitation, et réclamaient un contrôle accru sur les décisions de financement ainsi qu'une meilleure coordination de ces activités. C'est dans ce contexte que le règlement humanitaire ainsi que la Communication sur le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement²⁴¹ ont été élaborés.

Ces mesures législatives n'ont toutefois pas modifié l'administration ou les budgets d'ECHO, ni permis de définir plus précisément le mandat dévolu à l'Office humanitaire. De fait, l'article 2 du règlement humanitaire liste les actions qu'ECHO peut financer pour atteindre les objectifs poursuivis par la politique humanitaire de la Commission. Compte tenu des préoccupations des États membres au moment de l'adoption du règlement humanitaire, il est surprenant de retrouver dans cette liste les « *travaux de réhabilitation et de reconstruction* » dans une perspective de court terme (al. d), la gestion des déplacements de population (al. e) ou encore les actions de préparation aux catastrophes naturelles (al. f).

À la fin des années quatre-vingt-dix, de nombreuses critiques ont émaillé les activités d'ECHO, tant en interne – au sein d'ECHO et de la Commission – qu'en provenance d'acteurs humanitaires. ECHO fut accusé de manquer de rigueur dans son analyse, sa gestion et son évaluation des projets et critiqué pour sa mauvaise gestion, y compris du partenariat²⁴². Coïncidant avec la fin du conflit en ex-Yougoslavie (crise pour laquelle l'Office humanitaire a mobilisé d'importants moyens), avec le terme de la durée d'existence initiale d'ECHO et la démission de la Commission Santer, cette remise en question portait essentiellement sur le rôle que l'Office humanitaire devrait jouer sur la scène internationale, en premier lieu par rapport aux États membres.

ECHO était-il conçu pour fournir une aide humanitaire parallèle et complémentaire des aides bilatérales des États membres ou au contraire pour conglomérer celles-ci ? Les rappels récurrents de la Commission pour affirmer et défendre le caractère impartial et indépendant de son aide humanitaire tentent-ils de convaincre du bien-fondé de l'Office

²⁴¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement*, COM (96) 153 du 30 avril 1996 (non publiée au Journal officiel).

²⁴² Voir BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p.

humanitaire ? Les États membres ne devraient-ils pas, dès lors, déléguer leur politique d'aide humanitaire à la Commission, afin d'éviter que l'aide européenne soit fragmentée ? La Commission est-elle, en définitive, l'acteur idoine de l'action humanitaire au niveau européen, conformément au principe de subsidiarité ?

De même, se posait la question de savoir si la structure d'ECHO était adéquate pour remplir le mandat qui lui était dévolu, c'est-à-dire pour répondre aux souffrances générées par les catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Si cela était le cas, le budget alloué se révélait alors très insuffisant. La question de la durée des actions, liée à celle de l'étendue du mandat, était également soulevée. Cette problématique était évidemment contingente de la transition des activités entre le désengagement d'ECHO et le début de l'implication des acteurs du développement. Les interrogations concernaient par ailleurs le rôle qu'ECHO pourrait jouer auprès de la société civile européenne, en matière de sensibilisation à la solidarité internationale, et en termes de financement des actions humanitaires initiées par l'ONU. Ces questionnements sont toutefois restés sans réponses, notamment en raison de l'autonomie décisionnelle dont bénéficie ECHO puisque les financements sont déterminés sur la base d'une évaluation des besoins et décidés pour une large part à l'abri de l'ingérence des États membres²⁴³.

Constatant la politisation de l'aide humanitaire, les évaluateurs ont proposé trois scénarios possibles : limiter le rôle d'ECHO aux secours d'urgence seulement, selon un mandat plus strict ; étendre de façon explicite le mandat d'ECHO de sorte qu'il intègre les actions relevant de la « zone grise » (solution préconisée par les évaluateurs) ; ou créer une nouvelle structure au sein de la Commission mais externe à ECHO qui serait chargée de la gestion des activités relevant de la « zone grise »²⁴⁴.

Alors que les évaluateurs n'étaient pas favorable à la première proposition, les États membres ont préconisé le recentrage du mandat d'ECHO autour des secours d'urgence, pour deux raisons principales. D'une part, ils craignaient que la création d'une nouvelle

56 ; VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool », *op. cit.* p. 93.

²⁴³ Voir *infra* Partie 1, chap. 2 et Partie 2, chap. 1, II, B.

²⁴⁴ COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 7. Les évaluateurs précisent : « si ECHO était davantage conscient et convaincu de son rôle dans le domaine humanitaire, il pourrait renforcer sensiblement son impact à plus long terme. Dans cette perspective, s'il est nécessaire de maintenir, voire de renforcer la flexibilité en réponse à de véritables urgences, la possibilité existe – et c'est là un devoir – de mettre au point une approche plus stratégique et un meilleur suivi des performances ». Au sujet de la zone grise, voir notamment la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Lien entre l'Urgence, la Réhabilitation et le Développement – Evaluation*, COM(2001) 153 final du 23.04.2001. Cette communication présente une série de mesures concrètes destinées à combler le fossé entre l'aide d'urgence et l'assistance au développement, appelé « la zone grise ». Ce concept recouvre, pour la Commission européenne, l'ensemble des activités pouvant être entreprises par les Directions générales en

structure ne vienne accabler la Commission présidée par Romano Prodi qui était déjà bien occupée avec les réformes instaurées après la démission de la Commission Santer. D'autre part, les États membres n'étaient pas favorables à l'extension des compétences d'ECHO. Ils avaient d'ailleurs remarqué, tout comme les Commissaires en charge d'actions extérieures, que les compétences d'ECHO s'étendaient au-delà de leur stricte définition²⁴⁵. Le Parlement demandait d'ailleurs à la Commission de préciser le rôle d'ECHO et sa stratégie en matière d'aide humanitaire afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de chevauchements avec la coopération au développement²⁴⁶.

La Commission, par la voix du Directeur général d'ECHO Alberto Navarro et du Commissaire Nielson en charge du développement et de l'aide humanitaire, s'est également prononcée en faveur d'un recentrage du mandat d'ECHO autour des actions qu'elle considérait comme relevant pleinement de l'humanitaire, à savoir le secours, l'assistance et la protection²⁴⁷. Elle était consciente des effets néfastes et pervers qu'une aide humanitaire prolongée pouvait générer et souhaitait renforcer sa rigueur dans la gestion des aides ainsi que son professionnalisme. En somme, elle voulait « *en faire moins mais le faire mieux* »²⁴⁸.

Une aide d'urgence fournie pendant plusieurs mois peut en effet créer des dépendances, alimenter des tensions et perturber le fonctionnement des structures économiques locales, voire régionales. La Commission se préoccupait par ailleurs de préserver l'indépendance de son aide humanitaire, indépendance qui pouvait être remise en cause lors d'actions de réhabilitation et de reconstruction²⁴⁹. Le Commissaire Nielson s'est d'ailleurs exprimé lors de la Convention européenne en soulignant que l'aide humanitaire communautaire ne devait pas être assimilée à un instrument de gestion des crises²⁵⁰.

charge tant de l'aide humanitaire que de la coopération au développement.

²⁴⁵ A ce sujet, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « The European Humanitarian Aid Office (ECHO) : Crisis response in the grey lane », Bruxelles, ICG, 2001, 15 p., p. 10 ; BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 59 ; MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 6 ; VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool » *op. cit.*, p. 104.

²⁴⁶ FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*

²⁴⁷ COM (2001) 153 du 23 avril 2001, *op. cit.*, p. 8-9. D'ailleurs, ECHO s'est retiré de vingt-six pays entre 1999 et 2000 (PLATE-FORME FRANÇAISE DES ONG AUPRES DE L'UNION EUROPEENNE, GROUPE URD, MEDECINS DU MONDE, « Crises durables, crises oubliées : défis humanitaires, enjeux européens », *Actes du Colloque de Paris, 15-16 décembre 2000*, financé par ECHO et le ministère français des Affaires étrangères, 2001, 88 p., p. 80).

²⁴⁸ Credo de la Commission « *do less and do it better* », rapporté dans BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 59.

²⁴⁹ Le recentrage des activités d'ECHO sur les interventions conjointes et l'abandon *de facto* des interventions directes s'inscrivent également dans ce contexte, voir *supra* I, B, 1.

²⁵⁰ « *While humanitarian assistance definitely contributes to the EU external action, it should not become subordinated to an*

Comme son prédécesseur, la nouvelle Directrice générale, Costanza Adinolfi, s'est attachée à recentrer ECHO autour d'un mandat strict – le secours et l'assistance lors de la phase d'urgence d'une crise – ainsi qu'à améliorer la gestion de l'Office humanitaire. ECHO offrait davantage de soutien aux partenaires plutôt que de chercher à imposer sa vision lors de l'élaboration et du déroulement des projets²⁵¹.

L'amélioration de l'efficacité de l'aide a également présidé au choix de la Commission de mettre l'accent sur la nécessité de renforcer le LRRD, c'est-à-dire d'améliorer la continuité des actions des DG ECHO et EuropeAid²⁵². Pour éviter une discontinuité entre l'aide d'urgence et les actions de réhabilitation et de reconstruction, voire de développement, le Commissaire Michel, en charge de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, s'est ainsi efforcé de combler les lacunes constatées dans la cohérence, la coordination et la complémentarité des aides. Or, face aux tergiversations d'EuropeAid à prendre en charge des projets situés dans la « zone grise » entre l'urgence et le développement, la DG ECHO est souvent contrainte de financer ces projets s'éloignant du cœur de son mandat à la faveur de la conception politique de la Commission en la matière²⁵³. ECHO a alors mis l'accent sur les plans globaux, la formation de son personnel et la stabilité du partenariat avec de nombreux organismes humanitaires.

Le plan global pour le Sahel s'insère dans cette stratégie puisque, parmi les projets financés pour lutter contre la malnutrition dans cette sous-région figurent des actions relevant de la réhabilitation et de la prévention de la sécheresse²⁵⁴. Or, EuropeAid étant à l'époque réticente à engager des fonds pour ces projets, la DG ECHO les a financés alors qu'ils ne s'inscrivaient pas dans son mandat. Dès le plan global initial de 2007, la « stratégie de sortie » de la DG ECHO était donc préalablement définie : le relai serait assuré par EuropeAid, du moins pour la prévention et la réhabilitation²⁵⁵. La DG ECHO se réserve toutefois la possibilité de continuer à financer des projets entrant dans le cadre de son mandat, comme la fourniture d'aide alimentaire lors de crises nutritionnelles.

La politique suivie par l'actuelle Commissaire en charge de l'aide humanitaire participe également à une conception extensive du mandat. L'intégration de la protection

EU crisis management instrument » (souligné dans le texte), Note from Mr Poul Nielson, *op. cit.*, p. 4

²⁵¹ Au sujet du partenariat, voir *infra*, Partie 3, chap. 1, II.

²⁵² Voir COM(96) 153 du 30.04.1996, *op. cit.* EuropeAid est la DG pour le développement et la coopération.

²⁵³ Entretien anonyme (EuropeAid) à Bruxelles en juillet 2010.

²⁵⁴ Voir *infra* Partie 2, chap. 1, II, A et Partie 3, chap. 2, I, B.

²⁵⁵ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale*, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011.

civile dans le portefeuille de la Commissaire et dans les prérogatives de la DG ECHO, ainsi que l'attachement de Kristalina Georgieva aux actions de prévention et de préparation aux désastres, témoignent d'une réorientation de la stratégie humanitaire de la Commission.

Conclusion

Avant le traité de Lisbonne signé en 2007, ni le traité de Rome, ni le traité de Maastricht ne reconnaissaient explicitement à la Communauté de compétence en matière d'aide humanitaire. La Commission a bénéficié de l'interprétation extensive des dispositions des traités. L'aide humanitaire était alors conçue comme un élément, voire un complément, de la politique de développement menée dans les pays tiers, en particulier les pays ACP. Si le règlement n° 1257/96 constitue une avancée majeure puisqu'il offre une base légale et formalise les nombreuses compétences d'ECHO, la reconnaissance d'un fondement juridique à l'aide humanitaire n'est intervenue qu'en 2007. Le traité de Lisbonne comble un vide juridique qui avait été partiellement rempli par le règlement humanitaire. Néanmoins, les articles 43 TUE et 214 TFUE ne permettent pas de clarifier la portée de l'aide humanitaire. Les compétences de la Commission en la matière restent floues.

La conviction de la Commission est que l'aide humanitaire n'est pas, et ne devrait en aucun cas être, un substitut au règlement politique des conflits²⁵⁶. Pourtant, faute d'accord entre les États membres sur une réponse politique commune et cohérente l'action humanitaire a représenté la principale, si ce n'est la seule, réponse de l'Union. Des dérives ont pu être observées au cours des années quatre-vingt-dix, pendant lesquelles ECHO a mené des actions dont la portée dépassait parfois la seule dimension humanitaire telle que définie par la Commission. Qu'il s'agisse de la crise en ex-Yougoslavie et, dans son prolongement, de la crise du Kosovo, ou encore de l'assistance aux personnes déplacées et réfugiées du génocide rwandais, les objectifs poursuivis par les activités d'ECHO furent détournés au profit de considérations sécuritaires, de gestion de conflit ou de développement.

Néanmoins, la Commission a voulu tirer les leçons de l'instrumentalisation de l'action humanitaire qu'elle finance. Elle s'est attachée à partir de 1999 à recentrer ses le mandat d'ECHO autour des activités d'urgence. Cet effort a été mené non seulement au

²⁵⁶ Pour Philippe Ryfman, ECHO s'appuie sur une culture humanitaire inspirée de l'action non gouvernementale et de l'approche des agences des Nations Unies selon lesquels les choix d'aide humanitaire s'appuient sur les principes et les problématiques humanitaires (entretien avec Philippe Ryfman (*Professeur et*

sein d'ECHO, grâce à la gestion des directeurs généraux et Commissaires en charge de l'aide humanitaire, mais aussi à d'autres niveaux au sein de la Commission. Des instruments spécifiques de la PESC, notamment en termes de sécurité et de gestion des conflits, ont en effet permis à ECHO de se concentrer sur ses priorités, à savoir l'aide d'urgence. L'introduction du concept de LRRD a également participé au recentrage du mandat, même si ce lien entre l'aide d'urgence et le développement n'est pas pleinement opérationnel et efficient faute d'une définition claire de sa portée.

Une aide complètement neutre et indépendante semble désormais impossible, ou, du moins, ne serait réalisable qu'avec beaucoup de difficultés²⁵⁷. Pourtant, ce n'est pas l'aide d'urgence mais bien une volonté de règlement politique qui pourra offrir une issue possible aux conflits. Les humanitaires sont contraints de travailler avec des personnes et des organismes, notamment politiques et/ou militaires, qu'ils préféreraient souvent éviter.

La Commission a par ailleurs pris conscience qu'elle était dépendante des organismes qu'elle finançait pour mettre en œuvre des opérations humanitaires, et qu'elle pouvait de ce fait se retrouver dans l'incapacité de conduire ces opérations : « *face à une volonté politique d'intervention, la Communauté peut, dans le modèle actuel, se trouver dans la situation de ne pas disposer des moyens d'action de sa politique* »²⁵⁸. Elle a alors choisi de se doter d'une capacité opérationnelle et de se réserver la possibilité d'agir directement ou indirectement dans les crises. Pourtant, le mandat de l'Union est resté sensiblement le même depuis le règlement humanitaire, en dépit de l'évolution constatée dans son interprétation. Cet équilibre subtil rend délicates l'identification et l'appréciation de l'aide humanitaire de la Commission.

Conclusion du chapitre 1

Sauver des vies dans les situations d'urgence et de post-urgence, apporter secours et assistance aux populations affectées par des crises plus durables et apporter une réponse aux conséquences des déplacements de populations, par des actions d'aide à la réinstallation et de rapatriement, tel est le mandat d'ECHO. L'Office humanitaire s'est donc impliqué dans un large éventail d'activités, dépassant souvent l'aide d'urgence proprement dite, afin

Chercheur associé, Université Paris I) à Paris en septembre 2007).

²⁵⁷ Au sujet du caractère prétendument apolitique de l'aide d'ECHO, l'un de nos interlocuteurs (ne souhaitant pas que ses propos soient attribués) nous confiait en 2008 son point de vue : les fonctionnaires d'ECHO, s'enfermant dans de « *grands discours* » et sans se rendre compte de la réalité, seraient convaincus que l'aide fournie est apolitique.

²⁵⁸ « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, point 2 § 7.

de favoriser la transition vers des activités de plus long terme. La volonté de venir en aide aux populations des pays tiers victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine guide les activités d'ECHO depuis sa création, volonté traduite ultérieurement par une reconnaissance juridique de la compétence de l'Union en la matière.

En dépit du contexte peu favorable à l'affirmation de l'aide humanitaire au titre d'élément des actions extérieures de l'Union, le processus d'autonomisation de ce domaine est remarquable. La Commission, ainsi que le Parlement et le Conseil, se sont manifestés en faveur de l'aide humanitaire et ont usé des différents instruments à leur disposition pour tenter de légitimer ces actions²⁵⁹. Alors qu'aucune compétence n'était encore reconnue en matière d'aide humanitaire, la Cour de justice reconnaît en juin 1993 que « *dans le domaine de l'aide humanitaire, la compétence de la Communauté n'est pas exclusive* »²⁶⁰. Elle admet donc implicitement que la Communauté possède une compétence pour mener des actions humanitaires. Pourtant, cet arrêt est antérieur au règlement humanitaire. Les États membres réunis au sein du Conseil, la Cour des comptes et le Parlement européen (au motif que l'accroissement de l'action humanitaire de la Communauté reflétait l'opinion des citoyens européens), se montrent globalement satisfaits de la politique humanitaire de la Commission, légitimant ainsi l'existence d'ECHO²⁶¹.

Les évaluations indépendantes abondent dans le même sens : « *les consultants reconnaissent la valeur du travail effectué par ECHO et [...] le jugent [...] globalement positif. [...] Non seulement ils considèrent qu'il est pleinement justifié de maintenir ECHO et de lui donner les moyens d'agir avec dynamisme, mais ils l'affirment sans ambiguïté* »²⁶². Néanmoins, la remise en cause d'actions menées en l'absence de base juridique explicite n'est pas évidente lorsque ces actions concernent l'humanitaire. Très peu d'acteurs osent en effet s'élever contre le principe même d'apporter son aide aux populations en détresse les plus vulnérables.

L'absence d'une base juridique explicitement définie pendant la majeure partie de l'existence d'ECHO, ainsi que l'ambiguïté juridique entourant l'aide humanitaire de la

²⁵⁹ Citons notamment : les communications de la Commission ; les règlements, résolutions et conclusions du Conseil ; les rapports et résolutions du Parlement, relatifs à l'aide humanitaire, à l'aide alimentaire, à la réponse aux catastrophes et à la réhabilitation. Seuls les règlements, de portée obligatoire, sont contraignants.

²⁶⁰ CJCE, Arrêt du 30 juin 1993, aff. Jointes C-181/91 et C-248/91, *op. cit.*, § 16.

²⁶¹ CONSEIL DE L'UE, 2263^{ème} session du Conseil du Conseil – Développement, Bruxelles, 18 mai 2000, PRES/2000/156, 20 p., p. 14-15 ; COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, *op. cit.* ; GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 20-21 ; PARLEMENT EUROPEEN, Rapport sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté, PE 286.789 du 26 mai 2000.

²⁶² COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 22.

Commission, ont nuit et nuisent encore à sa mise en œuvre. Le règlement de 1996, le Consensus européen sur l'aide humanitaire et le traité de Lisbonne confirment que l'action humanitaire est destinée à prévenir et à soulager la souffrance humaine conformément aux principes humanitaires et au droit international humanitaire. Pourtant, l'action humanitaire de la Commission a suscité des controverses. En effet, l'aide a pu faire fonction de substitut à d'autres formes de politique et de présence européennes et a parfois été intégrée dans la gestion des crises en tant que moyen de limiter les dommages causés par une catastrophe d'origine naturelle ou humaine. Cela a notamment été le cas pendant le conflit yougoslave, crise européenne dans laquelle l'Union jouait sa crédibilité internationale, tant au niveau interne, auprès des citoyens européens, qu'externe, auprès des acteurs internationaux qui évaluaient la capacité des États membres à agir de concert.

L'attachement d'ECHO aux principes humanitaires, le développement d'instruments conçus spécifiquement pour la prévention et la gestion des crises, les dérives constatées et le recentrage de l'aide humanitaire autour d'un mandat plus strict nous portent à croire que l'utilisation de l'aide d'urgence à des fins de politique étrangère fait et, espérons-le, fera, figure d'exception. Toutefois, l'incapacité d'ECHO à agir sur tous les terrains de crise induit une sélection des actions humanitaires.

Le règlement humanitaire offre à ECHO un statut de bailleur opérationnel. Elle a pourtant semblé hésiter au sujet de ses capacités d'intervention directe pour finalement y renoncer, à l'exception notable du programme ECHO Flight²⁶³. La DG ECHO est consciente que ses moyens limités ne l'autorisent pas à prétendre mener seule des actions humanitaires efficaces et crédibles. À défaut d'une capacité propre d'intervention, elle recourt à des partenaires spécialisés dans l'aide humanitaire. En choisissant de se concentrer sur son rôle de bailleur, elle privilégie le financement de ces opérateurs.

La DG ECHO n'a semble-t-il ni totalement ni définitivement écarté la possibilité de mener des actions directes. Or, sa dépendance vis-à-vis d'acteurs opérationnels pour la mise en œuvre de l'aide humanitaire qu'elle finance représente l'une des contraintes pesant sur son autonomie, outre les procédures institutionnelles. Le statut particulier réservé à l'Office humanitaire par la Commission, qui s'illustre notamment dans l'originalité de sa structure, lui permet par ailleurs de se soustraire en partie à l'administration contraignante inhérente aux institutions européennes.

²⁶³ Plus récemment, la Commission a mis en place un Corps de jeunes volontaires européens d'action humanitaire, voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, C.

Chapitre 2. UNE ADMINISTRATION EN QUÊTE D'AUTONOMIE

L'une des particularités de la politique humanitaire de la Commission tient, nous l'avons vu, à ce que cette dernière a attribué, sans se baser sur un cadre légal propre, des financements pour des aides d'urgence. L'ampleur des crédits engagés a justifié la nécessité pour l'Union de créer une agence spécialisée, d'adopter une base juridique et de reconnaître une compétence européenne dans ce domaine. Cependant, ECHO a souffert, pendant les premières années de son existence, de moyens inadaptés par rapport à ses besoins, tant sur le plan des ressources financières et humaines que des procédures administratives. Dès lors, comment l'Union pouvait-elle fournir une réponse rapide et efficace aux besoins engendrés par les crises susceptibles de survenir dans le monde ? Comment garantir un processus décisionnel approprié à la nature de l'aide d'urgence ? Quels principes et quelles modalités régissent alors le fonctionnement de la DG ECHO ? Sur quels éléments se fonde-t-elle pour décider de porter assistance ?

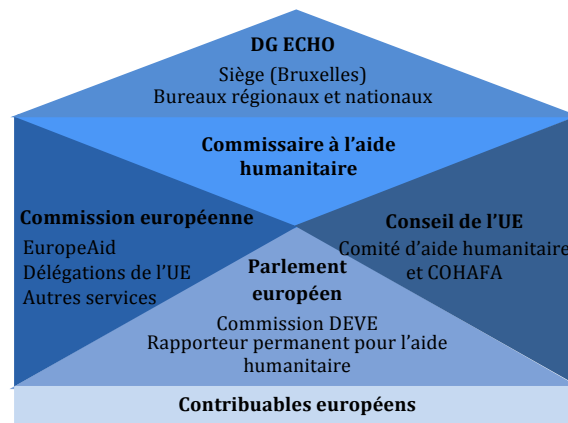
Comme toute entité de l'Union, ECHO est soumis à une administration européenne omniprésente. Différentes autorités, influences et contrôles s'expriment et s'appliquent en effet tout au long du processus décisionnel de la politique d'aide humanitaire. Ce caractère coercitif de l'administration se retrouve au niveau de la gestion de cette aide. Toutefois, ECHO bénéficie de procédures spécifiques, plus flexibles que d'autres services de la Commission pour mettre en œuvre sa politique (I). La constante recherche de souplesse et de réactivité de la Commission, qui témoignent du caractère singulier de l'Office humanitaire, se retrouve dans les modalités de gestion de l'aide humanitaire qui diffèrent quelque peu des autres politiques de la Commission (II).

I. Une administration spécifique

La DG ECHO s'est vu confier la responsabilité de l'administration cohérente des différentes activités humanitaires dans les pays tiers, activités qui étaient auparavant gérées par différentes Directions générales. Cette responsabilité s'exerce cependant sous l'autorité directe du Commissaire en charge de l'aide humanitaire. L'influence de ce dernier est en effet déterminante pour l'action de l'Union dans ce domaine (A). Or, la Commission n'en est pas moins soumise à l'influence des autres institutions européennes et des groupes d'intérêts qui gravitent autour de celles-ci (B). Les États membres réunis au sein du Conseil,

en particulier, se tiennent informés de la mise en œuvre des politiques de l'Union, alors que la Commission est l'organe exécutif principal et l'initiateur de toutes les décisions puisque le Conseil lui a délégué le pouvoir exécutif. À cette influence exercée en amont des actions humanitaires, prenant le plus souvent la forme d'un contrôle *ex ante*, s'ajoute l'obligation pour la Commission de rendre des comptes *ex post* pour la gestion du budget qui lui a été confié dans ce domaine (C). Il est possible de synthétiser ces jeux de pouvoir et d'influence.

Figure 1. Jeux de pouvoir et d'influence relatifs à l'aide humanitaire européenne²⁶⁴



A. L'autorité

Une Direction générale (DG) a pour mission de travailler en collaboration étroite avec son Commissaire responsable et le cabinet de celui-ci ainsi que de préparer, c'est-à-dire de concevoir et de rédiger, les propositions de décisions du Collège des Commissaires relatives à son champ de compétence²⁶⁵. Souvent comparées à des ministères nationaux, les Directions générales sont des entités semi-autonomes ayant développé au fil du temps des structures hiérarchiques et une identité propres.

²⁶⁴ Schéma inspiré de VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *Briefing Paper*, Bruxelles, VOICE, 2004, 21 p., p. 11, complété à partir de nos analyses.

²⁶⁵ Avant 1999, les DG étaient désignées par un chiffre romain selon l'ordre chronologique de leur création. Utile pour les eurocrates, cette dénomination manquait néanmoins de signification auprès du grand public et contribuait à l'image de « bureaucratie sans visage » de la Commission et plus largement de l'Union. Romano Prodi, Président de la Commission (1999-2004), a préféré désigner les DG selon leur fonction, ce qui présente pour principal inconvénient de différer selon la langue. Si l'appellation fonctionnelle n'a pas été abandonnée, des sigles (identiques indépendamment de la langue) désignent désormais les DG. La croissance du nombre de DG et de services a par ailleurs suivi l'expansion des compétences dévolues à la Commission.

Les tâtonnements de la Commission quant au type de structure administrative et à l'organisation interne à mettre en place pour la gestion des actions humanitaires témoignent de la singularité d'ECHO (1). L'attribution du portefeuille Aide humanitaire au sein de la Commission se caractérise également par sa spécificité. Depuis la création d'ECHO, l'aide humanitaire a relevé de la responsabilité de six Commissaires successifs²⁶⁶. Chacun, selon ses fonctions antérieures et ses idées politiques, a développé une vision particulière de l'humanitaire et a donc influencé la politique de la Commission dans ce domaine, notamment en termes de communication et de visibilité²⁶⁷. La gestion du portefeuille est en effet contingente de la personnalité même du Commissaire et de sa façon de travailler. De même, la composition du portefeuille du Commissaire oriente la politique humanitaire, tout comme l'implication du cabinet. Les Commissaires responsables successivement de l'aide humanitaire ont ainsi contribué à la montée en puissance de cette politique (2) puis à sa rationalisation (3).

1. Une entité singulière et évolutive

La structure même de la DG ECHO a connu plusieurs évolutions au cours de sa relativement jeune existence. La décision de la Commission du 6 novembre 1991 institue un Office « *sous forme de service spécialisé de la Commission* » pour l'action humanitaire²⁶⁸. L'« *Office européen d'aide humanitaire d'urgence* » est alors une entité placée sous la responsabilité conjointe de trois Commissaires (MM. Marín, Andriessen et Matutes), mais sa gestion est assurée par le seul Commissaire en charge de la coopération, du développement et de la pêche, l'Espagnol Manuel Marín. Sous la Commission Delors III (1993-1995), l'aide humanitaire a remplacé la pêche dans le portefeuille du Commissaire Manuel Marín. Il était prévu qu'au terme de la Commission Delors II, en place au moment de la décision, l'Office serait placé sous la responsabilité d'un seul Commissaire en charge de l'aide humanitaire d'urgence. La structure d'ECHO a ensuite été relativement stable pendant une dizaine d'années, malgré des changements dans sa dénomination. ECHO a ainsi été renommé en

²⁶⁶ Voir la liste des Commissaires en charge de l'aide humanitaire dans l'Annexe 4.

²⁶⁷ De nombreux points de vue développés *infra* nous ont été confiés au cours d'entretiens ou de conversations personnelles par plusieurs personnes travaillant ou ayant travaillé au sein d'ECHO ou d'organismes partenaires. Ceux-ci ont en grande majorité souhaité que leurs propos, compte tenu de leur relative sensibilité, ne soient pas attribués.

²⁶⁸ « La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.* Ce service spécialisé a remplacé l'unité « Aide d'urgence » qui existait au sein de la Direction « Gestion des instruments » de la Direction générale de la coopération au développement. Cette unité était placée sous la responsabilité d'un chef d'unité, lui-même relevant de l'autorité d'un Directeur.

1993 « *Office humanitaire de la Communauté européenne* » puis « *Office d'aide humanitaire* » dans l'organigramme de la Commission Prodi entrée en fonction en 1999.

En décidant de créer ECHO, la Commission a donc estimé nécessaire d'aménager une structure entièrement et uniquement dédiée à l'action humanitaire. Avant 1992, la gestion des actions humanitaires était éclatée entre des unités relevant de Directions générales différentes, en fonction de la nature de l'aide octroyée et de l'urgence de la situation. La réorganisation des DG I (Relations extérieures) et VIII (Développement), dont ont été soustraits du personnel et des crédits financiers, a permis de créer ECHO. Le statut d'office a conféré un certain degré d'autonomie à ECHO puisqu'il est placé sous la responsabilité directe d'un Commissaire et non d'une Direction générale²⁶⁹. Le mandat d'ECHO précise explicitement que l'aide humanitaire est gérée indépendamment de toute considération d'ordre politique ou économique, contrairement à la coopération au développement. En principe, l'aide humanitaire n'est donc pas soumise aux instructions politiques de la Direction générale des relations extérieures.

L'entité dédiée à l'aide humanitaire peine à trouver son identité au sein de la Commission. Cette dernière s'était d'ailleurs réservé, dès la création d'ECHO, la possibilité de faire évoluer cette nouvelle structure administrative, voire de la faire disparaître²⁷⁰. Au surplus, le règlement humanitaire ne mentionne à aucun moment ECHO mais se réfère à « *la Commission* » en tant qu'entité responsable de la mise en œuvre de l'aide humanitaire de l'Union et prévoit dans son article 20 une « *évaluation d'ensemble* » des activités humanitaires.

L'évolution majeure de la structure d'ECHO est intervenue en 2004 puisque la Commission a érigé ECHO en Direction générale le 22 septembre, soit peu de temps avant l'entrée en fonction de la Commission Barroso I (le 21 novembre). Consciente que ces

²⁶⁹ À ce sujet, voir APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 34-36 ; FRANCK Christian, « L'Union européenne dans les relations internationales : genèse et développement d'un acteur global » dans FRANCK Christian, Geneviève DUCHENNE (dir.), *L'action extérieure de l'Union européenne. Rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, *op. cit.*, p. 25-62, ici p. 60-61. Christian Franck pense qu'ECHO est un exemple probant du « *processus de différenciation et de spécialisation des structures* » à l'œuvre au sein de la Commission. ECHO et EuropeAid (créé en janvier 2001 et chargé de la gestion des programmes de coopération au développement définis par la DG Développement pour les États ACP et par la DG Relex pour les autres régions du monde) « *se sont autonomisés des directions générales des relations extérieures et de l'aide au développement. Ils constituent désormais des segments administratifs distincts* ». La distinction qui existait alors entre les Directions générales (la DG de développement et la DG Relex remplacée en 2010 par le SEAE) et les Offices EuropeAid et ECHO s'établit sur les fonctions de ces organismes : alors que les premiers sont chargés de la conception, les seconds sont responsables de l'exécution.

²⁷⁰ La décision de créer ECHO limitait la durée d'existence d'ECHO à sept ans au terme desquels une « *évaluation approfondie des performances* » permettrait de décider si cette entité devait perdurer, s'il serait opportun de constituer une « *structure de coordination communautaire avec les États membres* » précédant la création d'une « *agence externe de dimension européenne* » (« La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*)

changements nuisaient à la visibilité de ses actions, notamment auprès du public européen et estimant que le terme de « *direction générale* » n'était pas assez bien compris par le grand public, la DG ECHO adopta alors la dénomination de « *Service d'aide humanitaire de la Commission européenne* »²⁷¹.

La Commission a tenté de créer un service semblable à celui en charge de la coopération au développement, tout en lui aménageant une certaine indépendance²⁷². Alors qu'elle aurait pu se contenter de regrouper les différentes unités concernées par l'aide humanitaire au sein d'une Direction générale déjà existante, elle a choisi de créer un service spécialisé autonome, malgré l'absence de base juridique explicite. Plus récemment, l'évolution d'ECHO en Direction générale répond à un souci de cohérence et d'harmonisation des différents services gérés par la Commission. Pourtant, la DG ECHO conserve une assez grande autonomie en comparaison des autres Directions générales. Elle s'est donc vu attribuer un statut unique et hybride au sein de la Commission²⁷³.

Lors des négociations préliminaires à la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), des représentants de la DG ECHO avaient manifesté leurs craintes de perdre leur autonomie et leur indépendance dans le cas où ce service devrait assurer la coordination de l'action extérieure de l'Union. Les premiers mois d'existence du service extérieur tendent à rassurer ECHO puisque les activités humanitaires ne relèvent pas de la compétence de ce nouveau service.

Ces tâtonnements relatifs à la structure administrative d'ECHO peuvent s'interpréter de différentes façons. Les détracteurs de la Commission tendent à penser que ces tergiversations traduisent les hésitations de la Commission à singulariser sa politique humanitaire. N'oublions pas que la création d'ECHO et le choix de sa structure ne relèvent pas uniquement du pouvoir de la Commission, le Parlement et les États membres réunis au sein du Conseil ont également un pouvoir décisionnaire²⁷⁴. D'autres perçoivent au contraire une volonté d'adapter au mieux la structure d'ECHO aux exigences de flexibilité et de

²⁷¹ Les nombreux changements du logo d'ECHO ont également nuit à la visibilité de l'action humanitaire de la Commission. Voir *infra* Partie 3, chap. 2, II, A, 2.

²⁷² Les ONG semblent d'ailleurs particulièrement attachées à la structure indépendante d'ECHO : « *it is vital to make sure that the funds allocated to EU humanitarian aid remain separate from other instruments, which are funding politically-driven external actions. Having a specific EC service for humanitarian aid (DG ECHO) contributes to ensuring that EU Humanitarian Aid is allocated based on identified humanitarian needs, as well as showing independence from other external action funding instruments* » (VOICE, *VOICE recommendations for the EU budget review*, mars 2008, p. 1).

²⁷³ Voir notamment BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 51-61 et INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *The European Humanitarian Aid Office (ECHO) : Crisis response in the grey lane*, *op. cit.*, 15 p.

²⁷⁴ Voir *infra* B.

réactivité imposées par la nature des activités qu'il gère. Il serait donc inopportun de reproduire la structure administrative d'un autre service.

Les tâtonnements relatifs à la nature de la structure administrative se retrouvent dans l'organisation interne de la DG ECHO et contribuent également à sa spécificité. L'organigramme d'ECHO a subi de nombreuses modifications en vingt ans d'existence, dans un souci d'améliorer l'efficacité et la réactivité²⁷⁵. La structure d'ECHO se veut flexible afin de pouvoir s'adapter aux circonstances inhérentes aux urgences d'une part et de répondre rapidement et efficacement aux besoins d'autre part. Son organisation interne est donc, comparativement aux autres organes de la Commission, relativement légère.

ECHO a commencé à fonctionner avec un nombre restreint de fonctionnaires, pour la plupart issus de l'unité d'Aide d'urgence de la DG VIII/B1 (aide alimentaire) et VIII/5 (aide d'urgence)²⁷⁶. La Commission a souhaité doter l'Office humanitaire d'une structure centralisée autour d'un Directeur général travaillant en étroite relation avec le Commissaire en charge de l'aide humanitaire. Deux structures parallèles composaient alors le siège d'ECHO à Bruxelles²⁷⁷. La première était constituée de trois cellules de conseil auprès du directeur pour l'information, l'évaluation et les relations institutionnelles et la coordination opérationnelle²⁷⁸. La seconde regroupait trois unités thématiques : ECHO 1 et ECHO 2 chargées de coordonner et de gérer respectivement l'aide humanitaire d'urgence et l'aide alimentaire d'urgence à destination des pays tiers et ECHO 3 responsable de la mobilisation des secours, de la planification des activités, de l'information, de la prévention et de la préparation aux catastrophes, des affaires financières et juridiques. Ces trois unités étaient sous l'autorité directe du directeur d'ECHO et de la cellule en charge des relations institutionnelles et de la coordination opérationnelle. En outre, le directeur pouvait

²⁷⁵ Les différents organigrammes, évoluant en moyenne tous les deux ans, peuvent être consultés dans les rapports annuels sur l'aide humanitaire et dans GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 39-42, qui propose également trois schémas d'évolution de l'organisation d'ECHO.

²⁷⁶ La création d'ECHO a par ailleurs permis une réorganisation et une clarification des compétences des DG I (relations extérieures) et VIII (développement) afin d'améliorer la coordination interne à la Commission. La clé de répartition géographique (DG VIII pour les relations extérieures concernant les pays ACP et DG I pour le reste du monde) a été abandonnée au profit d'une logique de spécialisation selon les domaines de compétences (DG I pour la conception de la politique et DG VIII pour l'exécution).

²⁷⁷ Pour une description plus détaillée des structures d'origine, voir APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 37-38 ; COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, *op. cit.*, p. 31 et JOLY Christian, « Le Mandat d'ECHO », *op. cit.*, p. 136-137.

²⁷⁸ ECHO collabore avec les États membres pour assurer un suivi et une coordination des actions humanitaires européennes, ainsi qu'avec les organismes partenaires (internationaux et non gouvernementaux). ECHO mène également des consultations avec des bailleurs non européens, notamment l'agence américaine USAID.

s'appuyer sur deux assistants, l'un pour l'organisation, le suivi et la coordination de la politique définie et l'autre pour le fonctionnement et l'administration de l'Office.

Cette organisation initiale souffrait de quelques incohérences qui ont appelé des réformes et réaménagements²⁷⁹. Dès le mois d'avril 1993, une répartition géographique fut préférée pour les unités ECHO 1 et 2, chaque unité s'occupant de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire d'urgence pour la zone géographique qui lui était attribuée (les pays ACP et d'ex-Yougoslavie pour ECHO 1, le reste du monde pour ECHO 2). Cette nouvelle répartition laissait clairement apparaître les priorités de l'action humanitaire de la Commission, à savoir l'aide aux pays ACP et d'ex-Yougoslavie, priorités confirmées par le niveau financier puisque plus de la moitié des montants alloués par ECHO leur était destinée jusqu'en 2000 (avec un pic de 82% en 1993²⁸⁰). Rappelons que la Commission a décidé de créer ECHO en 1991 dans le contexte du déclenchement du conflit ex-yougoslave, et que la décennie 1990 a également été marquée par de multiples crises dans les pays ACP, notamment le conflit rwando-zairois. Il est donc légitime qu'ECHO se soit principalement mobilisé pour ces régions.

Le déséquilibre entre les deux unités géographiques, lié à l'ampleur des opérations gérées par ECHO 1, a appelé au milieu des années 1990 une réorganisation majeure en trois unités géographiques (les pays ACP et la région de l'ex-Yougoslavie étant chacun géré par une unité distincte). L'unité ECHO 3 a aussi subi des transformations puisqu'elle a nécessité la création de deux autres unités compte tenu du développement et de la diversité des tâches de planification, de stratégie, d'évaluation et de gestion des ressources financières et humaines²⁸¹.

Les évolutions notables récentes concernent d'une part la répartition des « desks » géographiques au sein des unités ainsi que le nombre d'unités géographiques ; d'autre part la structuration des unités d'appui afin de suivre la croissance des financements européens, du personnel et du nombre de partenaires ainsi que l'élargissement du mandat d'ECHO, notamment dans les activités d'appui. Les services d'ECHO ont en outre déménagé à trois

²⁷⁹ Au titre des incohérences, notons en particulier les missions de l'Assistant pour la coordination de la politique, en charge de la question des réfugiés (qui aurait pu être rapprochée de l'unité ECHO 3), des relations avec les Nations Unies et les États-Unis (alors que les relations institutionnelles sont gérées par une cellule) et des statistiques (qui sont notamment utiles à l'unité ECHO 3 en charge des finances).

²⁸⁰ DG ECHO, Rapports annuels sur l'aide humanitaire. Voir également *supra* chap. 1, II, B.

²⁸¹ Les trois cellules d'appui ont en revanche été épargnées. Voir l'organigramme présenté dans COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97, op. cit.*, p. 44.

reprises depuis le lancement de l'Office humanitaire²⁸². Ces évolutions administratives ont cependant été marquées par une relative stabilité du personnel.

L'organisation du siège à Bruxelles se structure autour de trois directions placées sous l'autorité directe du Directeur général²⁸³. Une cellule d'audit interne et de conseil, chargée du contrôle et de l'évaluation des activités menées par ECHO, complète l'organigramme.

La Direction ECHO.A « Stratégie, politique et coopération internationale » est divisée en cinq unités chargées de la définition de la stratégie et de l'évaluation, de la coordination et des relations interinstitutionnelles (avec les différents acteurs humanitaires), de l'information et de la communication, de la définition du cadre politique et opérationnel, des politiques thématiques spécifiques (notamment l'aide alimentaire) et de la politique de protection civile²⁸⁴, de la prévention, de la préparation et de la réduction des risques de catastrophes. En particulier, les crédits d'aide alimentaire aux pays tiers ont été progressivement transférés de la DG de développement à la DG ECHO²⁸⁵. La fin du transfert en 2007 a nécessité la gestion de l'aide alimentaire au sein d'une unité spécifique (regroupée avec la préparation aux catastrophes à l'époque) et non plus au sein de chaque unité géographique. La création de cette unité (alors ECHO A/4) répondait d'ailleurs à la recommandation formulée par les évaluateurs en 2006 concernant la création d'une unité technique « chargée de traiter de l'aspect technique de l'aide humanitaire : santé, alimentation, abri, réfugiés, eau et assainissement »²⁸⁶. Il est cependant regrettable que seule l'aide alimentaire soit concernée et que les unités géographiques ne puissent pas davantage s'appuyer sur une expertise technique au siège sur ces questions transversales²⁸⁷.

La Direction ECHO.B, responsable des « Opérations humanitaires et de protection civile », regroupe quatre unités géographiques, dont les unités B/2 (Afrique centrale,

²⁸² Le dernier déménagement (au sein du même bâtiment), courant 2010, devait permettre l'accueil des unités responsables de la protection civile, domaine relevant désormais du mandat de la DG ECHO.

²⁸³ Voir l'organigramme, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/about/who_fr.htm et l'Annexe 4.

²⁸⁴ Le mandat d'ECHO s'est élargi à la protection civile depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Le portefeuille de la Commissaire actuelle en charge de l'aide humanitaire comprend également la protection civile. Deux unités en charge de ces activités ont été ajoutées dès 2010 au sein de la direction C « Politique générale et coordination ». Alors que l'intitulé de la direction B (« opérations humanitaires et de protection civile ») dans l'organigramme de 2011 laisse à penser que ces deux unités se retrouvent en son sein, il est surprenant de constater qu'elles ont été séparées dans les directions ECHO.A (unité A/5 qui intègre également la prévention et la préparation aux catastrophes) et ECHO.B (unité B/1 Réponse aux crises).

²⁸⁵ Voir *infra* Partie 2, chap. 1, I, B, 3.

²⁸⁶ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 40.

²⁸⁷ Cet appui est en revanche assuré par le déploiement d'assistants techniques sur le terrain, voir *infra* Partie 3, chap. 2, II, A, 1.

Soudan, Tchad) et B/3 (Afrique orientale, occidentale et australe, Océan indien) – témoins de la vision hétérogène du continent africain par la DG ECHO²⁸⁸ – ainsi qu'une unité thématique chargée de la réponse aux crises.

La Direction ECHO.C « Ressources, partenariats et support opérationnel » est composée de quatre unités relatives à la gestion du personnel et de sa sécurité, ainsi qu'aux questions budgétaires, financières, juridiques, administratives et logistiques.

La structure d'ECHO se distingue des autres services de la Commission, tant par sa singularité que par son caractère évolutif, liés à la nécessité de pouvoir réagir rapidement en cas d'urgence²⁸⁹. Cette originalité s'explique donc non seulement par la nature des aides gérées, mais aussi par les tâtonnements successifs quant au statut réservé à ECHO. Créé en tant qu'Office d'aide humanitaire pour une durée limitée, puis devenu Service, ECHO n'a été consacré Direction générale qu'en 2004. Cette particularité a contribué au développement d'une culture institutionnelle propre à la DG ECHO, le personnel étant notamment motivé par le mandat souvent considéré comme le plus « noble » parmi les politiques européennes, celui de sauver des vies²⁹⁰.

La réorganisation au siège, complétée par le renforcement de la présence d'ECHO sur les terrains de crises, a tenté de répondre aux exigences liées à l'évolution des activités humanitaires de la Commission. La gestion des ressources humaines a d'ailleurs suivi l'évolution de la structure tout en essayant de s'adapter à la croissance des financements. Néanmoins, face à l'accroissement rapide du volume des fonds gérés, la DG ECHO s'est rapidement trouvée en situation de sous-qualification de son personnel ou de sous-effectif par rapport aux normes de la Commission²⁹¹. Les pratiques de recrutement de personnel qualifié temporaire dans le cadre de missions de courte durée pour répondre aux besoins d'urgence étaient en effet peu répandues et ne correspondaient pas aux procédures

²⁸⁸ Voir Annexe 5.

²⁸⁹ Les évaluateurs concluent qu'« il s'agit non seulement d'une organisation capable d'apprendre, mais aussi désireuse et prête à s'adapter, à innover et à diriger » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 3). Voir également VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », op. cit. p. 32-33.

²⁹⁰ Le personnel d'ECHO rencontré a souvent résumé cet état d'esprit par la formule suivante : « *what we do makes a difference* ».

²⁹¹ Voir notamment BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, op. cit., p. 51-55 ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Évaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté (article 20 du règlement (CE) n° 1257/96)*, COM (1999) 468 du 26.10.1999, p. 15-18, 21 ; COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, op. cit., p. 15-16, 44-45, 53-54 ; GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 9, 11-12, 39-43.

habituelles²⁹². Pourtant, la croissance de la DG ECHO a été rapide puisque celle-ci compte désormais environ deux cent cinquante fonctionnaires à Bruxelles ainsi qu'une centaine d'experts répartis dans le monde²⁹³.

2. L'essor de la politique d'aide humanitaire

Le directeur général est chargé de veiller au bon fonctionnement de sa DG mais aussi d'établir et de maintenir le lien avec le Commissaire responsable. La nature de ces relations n'étant pas précisée, l'appréciation de l'étendue et du degré de ces relations est laissée à la discrétion des personnes concernées²⁹⁴. Le désir des DG d'acquiescer et de conserver une certaine indépendance se heurte alors aux aspirations du (des) Commissaire(s) concerné(s) à accroître son (leur) influence. Ces rivalités se retrouvent par ailleurs entre les DG d'une part et entre les Commissaires d'autre part, chacun ambitionnant de peser dans la politique européenne²⁹⁵.

En principe, le Président de la Commission est proposé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée et en tenant compte, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, des résultats des élections européennes. Le choix doit ensuite être approuvé par un vote du Parlement. L'influence du Parlement dans la désignation du Président de la Commission s'en trouve donc renforcée, tout comme l'enjeu politique des élections européennes. D'un commun accord avec le Président, le Conseil adopte ensuite la liste des

²⁹² « Malgré d'indéniables besoins, la Commission n'avait pas été en mesure de doter ECHO d'effectifs qualifiés suffisants pour faire face à sa mission dans de bonnes conditions. Cela est particulièrement vrai pour les agents de terrain chargés de suivre et de contrôler les plans globaux et de l'appui aux partenaires. Il faut également souligner que la capacité d'intervention d'ECHO est entravée par l'obligation qui lui est faite de satisfaire à des règles de gestion du personnel et d'exécution des crédits qui n'ont pas été conçues pour des opérations où doivent primer la souplesse et la rapidité d'action », COUR DES COMPTES, Rapport spécial n° 2/97, *op. cit.*, point 6.6.

²⁹³ DG HR (Human Resources), Chiffres clés des membres du personnel, 1^{er} juin 2011 (http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_dist_staff_en.pdf).

²⁹⁴ « Il reste que les règles gouvernant le rapport commissaire-DG sont pour le moins floues. Cette caractéristique offre non seulement une clé d'interprétation de la variabilité de l'investissement des commissaires dans les phases de négociation infra- et inter-direction générale, mais aussi dans les luttes hautement conflictuelles qui en sont leurs contextes. » JOANA Jean, SMITH Andy, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 266 p., p. 162-162. Les auteurs précisent en outre que « l'autorité d'un commissaire sur une DG n'est pas un droit c'est plus une position à gagner » (*ibid.*, p. 158).

²⁹⁵ Au cours des années 1990, les relations entre les Commissaires Hans von den Broek (premier Commissaire pour les relations extérieures nommé en 1993 et responsable de la nouvelle DG pour les relations extérieures et l'élargissement, la DG IA) et Sir Leon Brittan (en charge de la politique commerciale et responsable de la DG I Relations extérieures) étaient marquées par la compétition. La DG IA étant juxtaposée à la DG I, les relations extérieures se caractérisaient alors par de fréquents différends internes. L'existence largement non coordonnée d'autres portefeuilles rattachés à la DG I (comme les relations Nord-Sud) et d'autres DG relatives aux relations extérieures (développement et aide humanitaire) exacerbèrent ces rivalités. Couplée à la réticence de la Commission d'utiliser son droit d'initiative, difficilement acquis, en matière de PESC, de peur de lever l'opposition des États membres, cette rivalité interne empêchait une politique efficace et soulignait la faiblesse de la Commission.

personnes qu'il propose de nommer Commissaires pour une durée de cinq ans renouvelable. Les Commissaires « *sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance* »²⁹⁶. En réalité, le choix du Commissaire et de l'attribution de son portefeuille fait l'objet de négociations entre le Président de la Commission et les États membres²⁹⁷.

Non prévue par les traités, une formalité s'ajoute pour la désignation des Commissaires depuis la crise liée à l'investiture de la Commission en 2004²⁹⁸. Les candidats commissaires sont désormais auditionnés par le Parlement, celui-ci vérifiant qu'ils répondent aux exigences de compétence générale, d'engagement européen et d'indépendance²⁹⁹. Le Collège des Commissaires doit ensuite être approuvé par un vote à la majorité qualifiée du Conseil. Enfin, les Commissaires prêtent serment devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

En 1992, ECHO a été placé pendant deux ans sous l'autorité du Commissaire Marín (responsable de la coopération et du développement), qui fut l'un des promoteurs de sa création avec le Président de la Commission, Jacques Delors. Le premier Directeur général d'ECHO³⁰⁰, M. Santiago Gómez-Reino, nommé en 1992 par le Commissaire Marín, son compatriote, avait la réputation d'être dynamique et tenace. Il s'est efforcé de défendre

²⁹⁶ Article 17 § 3 al. 2 TUE. L'article 17 TUE décrit le rôle et la composition de la Commission ainsi que la désignation et les prérogatives du Président et des membres de la Commission. Lors du Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999), Romano Prodi, Président de la Commission (1993-2004), s'était engagé à promouvoir la multinationnalité au sein des Cabinets. Trois nationalités au minimum doivent désormais être représentées au sein de chaque Cabinet. Toutefois, l'engagement selon lequel soit le Chef de Cabinet, soit l'adjoint doit être d'une autre nationalité que son Commissaire n'a pu obtenir l'accord de la Commission.

²⁹⁷ Les « grands » États membres (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne et Pologne) tentent souvent d'obtenir pour leur candidat un portefeuille doté d'un budget important ou jugé symbolique (les affaires économiques et monétaires, le commerce, la concurrence) et/ou le poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Jean Joana et Andy Smith résumant ces jeux de pouvoir : « *la définition du portefeuille dévolu à chacun est également sujette à transactions : entre les États membres, le président de la Commission, les titulaires pressentis et leur gouvernement* » (JOANA Jean, SMITH Andy, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, *op. cit.*, p. 30). Dans un souci de concision, nous ne détaillerons pas le fonctionnement de la Commission, les relations entre ses membres ou le rôle du Cabinet, questions largement traitées dans les sources précitées. Notons toutefois que le rôle et le succès des Commissaires sont intimement liés à leur cabinet ou leurs équipes de conseillers : « *A good cabinet can boost the standing of an otherwise poor Commissioner, and a poor cabinet can compromise an otherwise good Commissioner* » (SPENCE David (dir.), *The European Commission*, Londres, London J. Harper, 2006, 600 p., p. 60). Les Commissaires les plus « efficaces » et les plus influents peuvent traditionnellement s'appuyer sur les cabinets les mieux organisés et les mieux dotés en personnel (ceci étant, l'efficacité d'un cabinet dépend aussi des compétences du Commissaire).

²⁹⁸ La résolution du Parlement européen sur l'élection de la nouvelle Commission du 18 novembre 2004 (P6_TA(2004)0063) précise que « *si le Parlement décide, lors d'un vote, de retirer sa confiance (sous réserve du soutien politique sur le fond et la forme d'un tel point de vue) à un membre de la Commission, le président de la Commission examine sérieusement l'opportunité de demander à ce membre de démissionner ; soit le Président demande la démission de ce membre, soit il justifie son refus d'agir ainsi devant le Parlement* ».

²⁹⁹ L'Annexe XVII du Règlement du Parlement, *op. cit.*, détaille la procédure d'approbation de la Commission.

³⁰⁰ Il s'agit du premier Directeur nommé. De la création d'ECHO à fin septembre 1992, le Britannique Peter Pooley, le Directeur général adjoint de la DG Développement, a assuré la direction d'ECHO.

l'indépendance d'ECHO et de contrôler les nombreuses lignes budgétaires dispersées suivant une répartition géographique (et non fonctionnelle) et mobilisables selon diverses procédures³⁰¹.

Le plus souvent rapprochée de la coopération au développement (sous le mandat des Commissaires Marín, Nielson, Michel et De Gucht), l'aide humanitaire a également été regroupée avec la pêche et la politique des consommateurs (sous le mandat d'Emma Bonino). L'attribution de l'aide humanitaire et de l'aide au développement au sein d'un même portefeuille avait pour but d'assurer une plus grande cohérence entre ces deux instruments au service des relations extérieures de l'Union et d'offrir une certaine visibilité au service nouvellement créé. Ce regroupement était d'ailleurs relativement bien perçu au sein des DG ECHO et EuropeAid ainsi que par les ONG³⁰². Pourtant, l'efficacité de politiques différentes gérées par des DG distinctes mais placées sous la responsabilité d'un seul Commissaire risque de souffrir si le Commissaire se désintéresse de l'une d'entre elles. Alors que le mandat d'ECHO est apolitique, il est singulier qu'il soit regroupé avec EuropeAid, l'aide au développement répondant à des intérêts politiques. Ce n'est qu'en 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui a promu l'action humanitaire de la Commission au rang de politique à part entière, que ce domaine a été individualisé.

La Commissaire Bonino, à la tête d'ECHO de 1995 à 1999, s'est attachée à accroître la visibilité de l'Office humanitaire³⁰³. Dotée d'une personnalité charismatique, elle maîtrisait la communication auprès des médias. Dès les premiers mois de son mandat, elle s'est attachée à susciter des débats internationaux sur des problématiques humanitaires auxquelles elle était attachée, telles que le respect des principes humanitaires et des droits de l'homme³⁰⁴. Emma Bonino a activement œuvré à ériger l'Office en acteur humanitaire majeur sur la scène internationale et à proposer une stratégie communautaire en matière d'aide humanitaire. Elle proposait une conception assez large des situations dans lesquelles

³⁰¹ Voir BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 55.

³⁰² Chaque personne interrogée au sujet du portefeuille du Commissaire a donné un avis positif sur ce regroupement. La conception de l'humanitaire selon le mandat dévolu à ECHO ne correspondant pas toujours à celles des ONG (qui agissent parfois tant dans l'urgence qu'à plus long terme), celles-ci appréciaient également qu'une même personne ait la responsabilité des politiques humanitaire et de développement au sein de la Commission. Ce regroupement a même été perçu comme la fin de la « fausse dichotomie » entre l'aide humanitaire d'urgence et le développement (voir HOLLAND Martin, *The European Union and the Third World*, Houndmills Basingstoke, Palgrave, 2002, 272 p., p. 102).

³⁰³ Au sujet de la Commissaire BONINO, voir notamment MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op. cit.*, p. 124-126 et RYFMAN Philippe, *La question humanitaire, Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999, 208 p., p. 88-89.

³⁰⁴ Elle a notamment organisé un sommet humanitaire à Madrid en décembre 1995 qui a abouti à la signature de la Déclaration de Madrid (voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B et l'Annexe 13).

ECHO pourrait intervenir, considérant que ce dernier ne devait pas se limiter à un rôle de « *banquier* », mais devait davantage se donner les moyens d'intervenir directement sur le terrain. Elle a d'ailleurs multiplié les déplacements, tant pour s'entretenir avec le personnel ECHO, les organismes partenaires et les populations bénéficiaires de l'aide européenne afin d'apprécier l'efficacité des projets financés par ECHO, que pour accroître la visibilité de l'action de la Commission dans le domaine humanitaire³⁰⁵. Ses prises de position, en faveur des droits de l'homme notamment, ont contribué à étendre le champ d'action d'ECHO³⁰⁶.

Toutefois, les États membres étaient réticents à étendre d'une part la capacité d'ECHO à être un opérateur humanitaire (ils ne souhaitaient pas perdre les bénéfices en termes de visibilité de leur action au profit de l'Union) ; d'autre part le mandat d'ECHO aux droits de l'homme (partie intégrante de la diplomatie selon eux)³⁰⁷.

La fin du mandat d'Emma Bonino est marquée par les scandales de gestion, qui ont conduit à la démission de la Commission Santer en 1999, dans lesquels ECHO était incriminé. Les allégations de fraudes ont renforcé la nécessité de poursuivre le mouvement de réformes internes que la Commissaire avait impulsé. La création en 1996 d'une unité de planification stratégique et politique ainsi que d'une unité d'évaluation avait pour objectif de faciliter la diffusion de bonnes pratiques humanitaires, rassemblées dans un manuel d'évaluation de l'aide humanitaire³⁰⁸.

3. La rationalisation de la politique d'aide humanitaire

Après la démission collective de la Commission Santer en 1999, le danois Poul Nielson devint le Commissaire en charge de l'aide humanitaire et de la coopération au développement. Bureaucrate et perfectionniste, il a dirigé l'Office humanitaire avec une

³⁰⁵ « *Bonne conscience de l'Europe* » (*La Gazette de Genève* du 5 décembre 1996) et « *petit soldat de l'humanitaire* » (*Le Monde* du 19 avril 1998) lorsqu'elle dénonçait les conditions dans les camps de réfugiés rwandais ou qu'elle appelait à une politique africaine de l'Union, l'« *Européenne de l'année 1996* » (*La Vie* du 30 janvier 1997) s'est distinguée par son franc-parler. La Commissaire a d'ailleurs contribué malgré elle à la médiatisation de l'aide humanitaire de la Commission lorsqu'elle fut l'otage pendant quelques heures des talibans lors de sa visite à Kaboul le 27 septembre 1997. Cet événement a marqué le renforcement du plaidoyer d'ECHO auprès du Parlement en faveur d'un durcissement des mesures à l'encontre de ce régime.

³⁰⁶ Voir ECHO, « *Towards a human rights approach to European Commission humanitarian aid ?* », *Discussion Paper*, 1999, 16 p.

³⁰⁷ Voir COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.* ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM(2001) 452 final du 08.05.2001 ; ECHO, « *Towards a human rights approach to European Commission humanitarian aid ?* », *op. cit.* ; FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.* ; MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « *Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office* », *op. cit.* ; PE 286.789 du 26 mai 2000, *op. cit.*

grande rigueur afin de redorer l'image d'ECHO suite aux allégations de fraudes³⁰⁹. Il a participé aux réformes initiées par le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten, visant les institutions et l'aide européennes, dans le contexte de l'émergence de la PESC. Il s'est également attaché au recentrage des actions humanitaires autour de l'aide d'urgence, en favorisant la prise en charge des phases de post-urgence et de réhabilitation par d'autres services de la Commission³¹⁰. Souvent méfiant des médias et peu enclin à se déplacer sur le terrain, Poul Nielson n'était pas un Commissaire public et était réticent à « *interférer trop directement dans les dossiers de l'aide à l'Afrique, car, selon l'expression d'un haut responsable européen, il y sentait "un fort relent de néocolonialisme"* »³¹¹. À l'inverse du processus engagé par Emma Bonino, la perception de l'aide humanitaire de la Commission s'est considérablement dégradée au cours de son mandat, tant auprès du grand public que des partenaires³¹².

En 2004, ECHO a été placé sous l'autorité du Commissaire Louis Michel, également en charge de la coopération au développement. Davantage axé sur le développement que sur l'aide humanitaire, comme son prédécesseur, l'ancien Ministre des Affaires étrangères belge disposait d'un réseau important. Il a fait preuve d'une grande réactivité et, davantage médiatisé et « *audacieux* »³¹³ que son prédécesseur, a renoué avec les pratiques des visites sur le terrain, notamment en Afrique. Malgré leur façade humanitaire, ces déplacements étaient dictés par des intérêts liés à la coopération au développement³¹⁴. Très politisé, il aurait « *mis en péril l'image de neutralité et d'impartialité* » de l'aide³¹⁵. Comme il l'affirmait lui-même : « *cette Commission a donc voulu aller au-delà du seul rôle de donateur*

³⁰⁸ ECHO, *Manual for the Evaluation of Humanitarian aid*, 1996.

³⁰⁹ Voir *infra* C.

³¹⁰ Les évaluateurs recommandaient en effet qu'ECHO ne s'implique pas dans la défense des droits de l'homme, considérant d'une part que cela dépassait le strict mandat d'ECHO de sauver des vies et d'autre part que cette politique pouvait nuire aux principes d'indépendance et de neutralité de l'aide humanitaire (voir FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 12-13). Voir également VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 19-20 et *supra* chap. 1, II, B.

³¹¹ EVANS-PRITCHARD Blake, « L'Afrique et la nouvelle Commission européenne », *Géopolitique africaine*, Printemps 2005, n°18, p. 225-235, ici p. 232.

³¹² Poul Nielson s'est régulièrement vu reprocher son hostilité envers les ONG (ce qu'il a toujours démenti), notamment à cause de l'affaire qui avait opposé la Commission au Comité de liaison des ONG de développement (CLONG) entre 2000 et 2001 au sujet d'un audit qui avait révélé des dépenses insuffisamment justifiées ou inéligibles, sans toutefois reconnaître de fraude. A ce sujet, voir notamment BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 78-79 ; CRIVELLARO Rachel, « Bras de fer avec la Commission », *La Libre Belgique*, 10 avril 2001 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Poul Nielson salue l'accord passé avec le CLONG, l'organisation de coordination des ONG, réglant certaines questions financières et l'avenir de nos relations*, Communiqué de presse IP/01/646 du 04.05.2001.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ En témoignent par exemple les déplacements de Louis MICHEL au Tchad (20-22 janvier 2008), en République démocratique du Congo (29-31 octobre et 11 décembre 2008), pays dans lequel il a noué des liens politiques de longue date, ou encore dans les Territoires palestiniens (25-26 janvier 2009).

³¹⁵ Entretien avec un interlocuteur de la DG ECHO ne souhaitant pas que ces propos soient attribués, 2008.

humanitaire, et être également une force de proposition et d'impulsion politique »³¹⁶. Cette volonté s'est traduite par l'adoption du Consensus européen sur l'aide humanitaire, accompagné de son plan d'action, qui constitue l'avancée majeure opérée sous son mandat³¹⁷. Karel De Gucht a remplacé Louis Michel, élu député européen le 17 juillet 2009, et s'est attaché à poursuivre les politiques engagées par son compatriote³¹⁸.

La séparation entre l'aide humanitaire et la coopération au développement dans les portefeuilles depuis 2010 a occasionné plusieurs changements, notamment en termes de visibilité. Lorsqu'une seule Direction générale est sous l'autorité d'un Commissaire, la relation entre les deux est généralement renforcée. En revanche, le Commissaire a tendance à négliger la coordination avec ses homologues ainsi qu'avec les autres Directions générales. La cohérence de l'ensemble des politiques de la Commission s'en trouve alors affaiblie. Dans le cas de l'aide humanitaire, la coordination entre ce secteur et le reste des relations extérieures, en particulier la coopération au développement, risque d'en être affectée.

Depuis le 10 février 2010, l'aide humanitaire relève de la responsabilité de la Commissaire Georgieva, qui est également chargée de la coopération internationale et de la réponse aux crises³¹⁹. Le portefeuille de la Commissaire, pourtant ancienne Vice-Présidente et Secrétaire de la Banque mondiale et davantage familière de dossiers relevant du développement que de l'urgence, n'intègre plus la coopération au développement³²⁰. « *Commissaire européen de l'année* » et « *personnalité européenne de l'année* » en 2010³²¹, Kristalina Georgieva met clairement l'accent sur la visibilité de l'aide humanitaire de la Commission et s'attache à ce que les fonds européens soient utilisés de manière efficiente, en privilégiant la préparation et la prévention des désastres³²². De même, la Commissaire s'est donné pour

³¹⁶ MICHEL Louis, *Bilan et résultats de la Commission Barroso 2004-2009 dans le domaine de l'aide humanitaire*, 2009, 10 p., p. 2 (point 2.1).

³¹⁷ Voir *infra* Partie 2, chap. 2, I, B, 2 et Partie 3, chap. 2, I, B.

³¹⁸ Louis Michel prit en outre un congé (du 12/05/2007 au 10/06/2007) afin de préparer les élections législatives de son parti en Belgique. Il fut alors remplacé par le Commissaire à l'élargissement, M. Olli Rehn.

³¹⁹ La Bulgare Rumiana Jeleva, pressentie au portefeuille Coopération internationale, aide humanitaire et réponse aux crises dans la Commission Barroso II, a dû renoncer à ce poste en janvier 2010 sous la pression politique du Parlement. Après son audition par les députés, certains d'entre eux ont émis de vives critiques à l'encontre de ses faibles compétences dans son domaine d'attribution et de ses intérêts financiers. En principe, le Parlement ne peut voter l'exclusion de membres individuels de la Commission. Cependant, la nomination en octobre 2004 de l'Italien Rocco Buttiglione au portefeuille Justice et affaires intérieures avait été rejetée par la commission des libertés publiques du Parlement suite à ses propos polémiques sur l'homosexualité, le rôle des femmes dans la société et le traitement des réfugiés. En 2010, le Président désigné de la Commission, José Manuel Barroso, a dû modifier la composition du Collège proposé car le Parlement menaçait de ne pas l'approuver. Kristalina Georgieva a été auditionnée le 3 février 2010.

³²⁰ Voir l'Annexe 4. Kristalina Georgieva travaillait pour la Banque mondiale depuis 1993.

³²¹ Prix décerné par le journal électronique *European Voice* le 30 novembre 2010. La Commissaire a dédié son prix aux travailleurs humanitaires œuvrant sur le terrain aux côtés des populations vulnérables.

³²² La priorité donnée à la visibilité de l'aide humanitaire (voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, A) s'illustre aussi par la

objectifs l'adoption de la convention d'assistance alimentaire et la mise en place du Corps volontaire européen d'aide humanitaire³²³. La Commissaire a clairement annoncé l'héritage qu'elle voulait laisser à la fin de son mandat en 2014 : « *I have one single minded objective and it is to make humanitarian aid more effective as early as possible, prevent unnecessary suffering. [...] so my obsession is with preparedness, prevention, disaster risk reduction, dealing with the risks of conflicts early, make sure that we anticipate crises, we act early, we target the most vulnerable* »³²⁴.

La stratégie humanitaire de la Commission, ainsi que sa visibilité, ont évolué en fonction du mandat et de la personnalité du Commissaire en charge de l'aide humanitaire. Lorsque le Commissaire prend une décision, il est ensuite très difficile de s'y opposer, même si celle-ci répond davantage à des intérêts politiques que strictement humanitaires. Les relations entre le directeur général d'ECHO et le Commissaire ont également une véritable influence sur la conduite des actions humanitaires³²⁵. L'évolution conjoncturelle de la politique de la Commission dans ce domaine est toutefois partiellement modérée par la politique de fond mise en place au sein de la DG ECHO, en raison notamment de la relative stabilité du personnel employé au siège à Bruxelles. Cette dernière affirmation est à nuancer depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et l'arrivée de la Commissaire Georgieva puisque de nombreux fonctionnaires, y compris à des postes importants, ont quitté leurs fonctions. Ces départs ont le plus souvent été motivés par le processus de politisation de la DG ECHO amorcé depuis 2010 et l'incertitude de son évolution au sein de la Commission – notamment la crainte qu'elle soit intégrée au SEAE³²⁶. Si la pratique politique peut varier, notamment avec les Commissaires successifs, les institutions demeurent, et avec elles la hiérarchie administrative.

nomination en 2011 au poste de Directeur général d'ECHO de Claus Sorensen, qui avait occupé le même poste au sein de la DG Communication et fut le Chef de cabinet du Commissaire Nielson. La priorité donnée à la prévention des catastrophes se comprend aisément au regard des fonctions antérieures de la Commissaire relatives à l'environnement et au développement durable au sein de la Banque mondiale.

³²³ Voir respectivement *supra* chap. 1, I, A, 1 et *infra* Partie 3, chap. 2, I, C. Au sujet de ces objectifs, voir notamment Discours de Kristalina Georgieva, « Together we can make a difference : Europe's partnership in service to humanity » lors de la Conférence des partenaires à Bruxelles le 21 octobre 2010 (SPEECH/10/591) et « Review of the 2011 Commission's work programme implementation and presentation of Commission work programme's priorities for 2012 in the area of humanitarian aid », Échange de vues avec le comité développement du Parlement européen, Bruxelles, 5 décembre 2011 (SPEECH/11/858).

³²⁴ SCHROH Karen, « Entretien avec Kristalina Georgieva, Commissaire européenne en charge de l'aide humanitaire », 27 juillet 2012, disponible sur : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/multimedia/multimedia/archives/2012/07/20120727_fr.htm.

³²⁵ Nous n'avons que peu analysé ici l'influence du Directeur général d'ECHO sur la politique humanitaire de la Commission, d'une part car il semblerait que cette influence ne soit pas aussi déterminante que celle exercée par le Commissaire et d'autre part en raison de la faible disponibilité d'informations au sujet de la personnalité des directeurs successifs (dont la liste est établie en Annexe 4).

³²⁶ Conversations au cours des années 2010 et 2011 avec du personnel de la DG ECHO. Les relations entre ECHO et la Commission se déséquilibreraient en faveur de cette dernière en raison de l'influence croissante

B. L'influence

La Commission dispose du pouvoir d'initiative des politiques de l'Union (art. 17 TUE), dont l'aide humanitaire est une composante. Ces compétences d'exécution ont été déléguées par les États membres, réunis au sein du Conseil. Composé des représentants des gouvernements des États membres compétents réunis en dix formations thématiques³²⁷, le Conseil est l'organe d'expression des intérêts et des priorités des États membres.

L'équilibre des pouvoirs dépend des intérêts des États membres et du statut juridique des actes de la Commission. Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'aide humanitaire relevait du premier pilier de l'Union, le pilier communautaire, alors que la PESC relevait du deuxième pilier, intergouvernemental. Le Conseil n'étant pas autorisé à interférer dans les domaines relevant du premier pilier, il ne pouvait en principe donner aucune instruction sur la répartition du budget dédié à l'aide humanitaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'aide humanitaire requiert une prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Un État seul ne peut plus s'opposer à une décision d'aide humanitaire qui ne serait pas conforme à ses priorités nationales. En revanche, des procédures spécifiques ont été établies afin d'accroître le contrôle des États membres.

Le règlement humanitaire a offert aux États membres la possibilité de requérir une évaluation des actions humanitaires de la Commission et d'y participer³²⁸. De plus, le Conseil a encadré la délégation de compétences par des procédures dites de comitologie³²⁹.

des décisions de son Cabinet. ECHO se retrouverait de fait au service des intérêts politiques du Cabinet.

³²⁷ La composition et la fréquence des sessions du Conseil varient en fonction des thèmes abordés. Le Conseil des affaires étrangères se réunit une fois par mois en moyenne.

³²⁸ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 18 § 2.

³²⁹ La comitologie désigne la procédure, instituée par le traité de Rome (art. 113 et 124 traité CE) puis de manière *ad hoc* à partir de 1962 (pour la politique agricole commune, puis pour l'aide au développement et la politique douanière). Par cette procédure, des comités d'experts se prononcent sur les modalités d'application des décisions émises par la Commission, mais ont aussi un rôle de conseil et d'assistance auprès de celle-ci. Les contrôles que les comités exercent sur les pouvoirs exécutifs de la Commission visent moins à limiter sa liberté d'action qu'à dépasser les conflits d'intérêts entre celle-ci et le Conseil et à harmoniser la diffusion de l'information. Le recours à ces comités permet en outre de faciliter l'application concrète des mesures d'exécution des actes juridiques puisque les États membres peuvent conseiller la Commission sur les difficultés éventuelles d'application des normes européennes dans leur État. En revanche, l'opacité entourant l'activité des comités tend à donner l'image d'un processus décisionnel peu transparent au sein des institutions européennes. Voir notamment : Décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006 modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 200 du 22.07.2006, p. 11-13) ; Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.02.2011, p. 13-18) ; BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry (dir.), *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences po / Dalloz, coll. Amphis-Dalloz, 2010, 514 p., p. 209-217 ; CHRISTIANSEN Thomas, LARSSON Torbjörn, *The Role of Committees in the Policy-process of the European Union : legislation, implementation and deliberation*, Cheltenham / Northampton, Edward Elgar Publishing, 2007, 322 p. ; DE

La comitologie permet aux États membres d'exercer leur influence sur la DG ECHO, grâce à ces procédures qui imposent à la Commission de consulter des comités délivrant des avis plus ou moins contraignants. L'analyse du fonctionnement du comité d'aide humanitaire (CAH) permet d'appréhender les interactions entre les États membres et la DG ECHO (1). Le Parlement est également doté du potentiel d'influencer la politique humanitaire de la Commission (2). Enfin, les activités de la Commission et du Parlement intéressent particulièrement ces groupes d'intérêts, dont l'influence n'est plus à démontrer sur le processus décisionnel européen (3).

1. Les interactions au sein du Comité d'aide humanitaire

Avant l'adoption du règlement humanitaire en 1996, l'aide de la Commission n'était pas considérée par les États membres comme une action suffisamment significative pour susciter leur volonté d'encadrer les financements d'aides d'urgences d'un certain contrôle. Ils observaient alors les actions financées par la Commission au cas par cas.

Le règlement humanitaire, en instaurant une de base juridique pour l'aide humanitaire, s'est accompagné de la création du comité d'aide humanitaire (CAH), chargé de superviser ECHO³³⁰. Lors de la rédaction du règlement, la Commission proposait que seuls les plans globaux soient concernés par la consultation d'un comité³³¹. Les États membres, quant à eux, envisageaient un comité qui n'ait pas seulement un rôle consultatif et souhaitaient exercer un réel contrôle sur ECHO. Or, le règlement ne précise pas la nature du comité d'aide humanitaire³³². En principe, celui-ci peut donc opérer selon

MAILLARD Jacques, ROBERT Cécile, « Gouvernement par comités », dans BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, coll. Études politiques, 2008, 400 p., p. 313-334 ; DECLERCK-TIBERGHIEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 218-229 ; KJAER Poul F., *Between governing and governance : on the emergence, function and form of Europe's post-national constellation*, Oxford/Portland, Hart, 2010, 212 p., p. 41-103 et 141-165.

³³⁰ Voir également *infra* II, C, 2.

³³¹ Proposition de Règlement (CE) du Conseil concernant l'aide humanitaire (présentée par la Commission), COM(95) 201 final du 31.05.1995 (JO C 180 du 14.07.1995, p. 6-25), art. 15. Le Parlement plaidait également en ce sens et se prononçait même en défaveur d'un comité (Recommandation du Parlement européen au Conseil relative à l'action politique humanitaire de l'Union européenne (JO C 32 du 05.02.1999, p. 145-147), point 1.15), se rapprochant de la législation américaine (voir le Foreign Assistance Act de 1961, section 491, dans Committee on International Relations Committee on Foreign relations, *Legislation on Foreign Relations Through 2002*, Vol. I-A, juillet 2003, p. 194-195).

³³² Cependant le simple fait d'instituer un comité peut être interprété comme une indication de l'intention des États membres de contrôler la Commission. Comme le remarque Rhys Dogan, entre 1987 et 1995, seuls 20 % de la législation européenne étaient assortis de procédures comitologiques (DOGAN Rhys, « A cross-sectoral view of comitology : incidence, issues and implications », dans CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emil (dir.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000, 198 p., p. 45-62, p. 48 ; VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU Humanitarian Aid Policy », *op. cit.*, p. 16).

plusieurs procédures, en fonction du montant de la décision proposée et de l'urgence³³³. Réuni le 30 avril 2007, le CAH a par exemple approuvé à l'unanimité le plan global de lutte contre la malnutrition au Sahel selon une procédure de gestion³³⁴. Il peut donc en principe bloquer, avec une majorité qualifiée, une action envisagée par ECHO. En réalité, il n'a jamais rejeté une proposition et s'est même toujours prononcé positivement à l'unanimité³³⁵. Il semble donc davantage fonctionner comme un comité consultatif : l'avis qu'il rend n'est pas contraignant, mais la Commission doit s'efforcer d'en tenir compte.

Le comité d'aide humanitaire se réunit en moyenne une fois par mois à Bruxelles, mais peut tenir une réunion exceptionnelle en cas de crise majeure (ce fut par exemple le cas lors de la crise du Kosovo). Une réunion peut également être annulée si l'ordre du jour n'est pas suffisant. Une à deux réunions informelles par an permettent par ailleurs au comité de discuter plus généralement de la politique d'aide humanitaire de la Commission et des priorités de la DG ECHO pour l'année à venir³³⁶. Il est ainsi étroitement associé à la définition de l'orientation générale de l'aide humanitaire. Le comité veille globalement à ce qu'il n'existe pas de grandes incohérences dans la manière dont la DG ECHO répartit son budget. Il s'attache aussi à éviter que les fonds ne financent des actions ne relevant pas de son mandat (la France, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas y sont notamment attachés en raison de leurs propres politiques humanitaires)³³⁷.

L'aide humanitaire devant être délivrée dans les plus brefs délais, la consultation des comités peut sembler constituer une procédure lourde. En réalité, les délais ont été raccourcis depuis le nouveau règlement de comitologie du 16 février 2011³³⁸. Ce règlement prévoit en effet que les consultations du Parlement et des États membres sont désormais simultanées, ce qui permet d'économiser un mois de procédures. Des assouplissements

³³³ Avant 2009, les comités disposaient de quatre procédures : consultation, gestion, réglementation et, depuis 2006, réglementation avec contrôle, par ordre croissant des contraintes exercées sur les décisions de la Commission. Ces procédures ont été réduites à deux depuis le traité de Lisbonne et le règlement de comitologie de 2011 : procédure consultative et procédure d'examen (Règlement (UE) n° 182/2011, *op. cit.*).

³³⁴ 98^e réunion du Comité d'aide humanitaire, *Overall voting results on a formal opinion - Humanitarian aid for vulnerable populations at risk in the Sahel Region of West Africa - ECHO/-WF/BUD/2007/01000*, CMTD(2007) 681 du 30.03.2007. Voir également les votes du Comité d'aide humanitaire relatifs aux plans globaux pour le Sahel CMTD(2009) 1116 du 12.11.2009 et CMTD(2010) 1010 du 23.09.2010. Les plans globaux ultérieurs n'ont pas fait l'objet d'un vote spécifique au sein de ce comité, ce dernier s'étant prononcé globalement pour les Plans de mise en œuvre humanitaire de la DG ECHO (HIP, voir *infra* II, C, 1).

³³⁵ Entretien avec Christelle COURTADE (*Assistante juridique*, DG ECHO) à Bruxelles en mai 2011. Le comité peut poser des questions ou émettre des commentaires sur les décisions proposées. Dans la pratique, le comité n'a jamais questionné les montants proposés par la DG ECHO dans ses décisions. Les travaux des comités sont consultables à l'adresse : <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=fr>.

³³⁶ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 16 § 1. Seuls le directeur général d'ECHO et les directeurs des départements nationaux des affaires humanitaires se réunissent.

³³⁷ BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 57.

concernent aussi les seuils à partir desquels le comité doit être consulté. Ceux-ci ne permettent cependant pas à la Commission de jouir d'une grande réactivité puisque seul un nombre restreint de décisions de financements ne nécessite pas de recourir au comité³³⁹.

L'autonomie du Service d'aide humanitaire ne souffre relativement pas de la comitologie. La DG ECHO joue d'ailleurs un rôle actif et exerce une influence déterminante lors des réunions du CAH en assurant la présidence (par le directeur du département opérationnel) et le secrétariat. Sont également présents les auteurs des décisions de financements soumises au comité, ainsi que le responsable de l'unité géographique concernée³⁴⁰. Un vote formel a lieu, mais, nous l'avons vu, le comité n'a jamais rejeté une proposition. À l'expiration du délai accordé au Parlement pour exercer son droit de regard (un mois), la Commission peut adopter la décision de financement³⁴¹.

Si les États membres n'utilisent pas la possibilité de rejeter une proposition de financement humanitaire, ils y restent tout de même attachés. Ils ont d'ailleurs parfois reproché au comité de ne représenter qu'un simple rouage dans la procédure et non un réel organe régulateur³⁴². Pourtant, l'influence du comité est réelle puisque la Commission tend à anticiper les réactions des représentants des États membres réunis au sein du CAH et à ajuster ses propositions en conséquence. Les propositions d'ECHO couvrent en général les besoins humanitaires dans des régions d'importance stratégique pour les États membres (et

³³⁸ Règlement (UE) n° 182/2011, *op. cit.*

³³⁹ Seules les décisions de première urgence, d'un montant maximum de 3 M€, les décisions d'urgence inférieures à 30 M€ et les décisions *ad hoc* inférieures à 2 M€ ne nécessitent pas la consultation du comité. Or, les crises nécessitent souvent une réponse humanitaire plus importante.

³⁴⁰ Le comité s'informe auprès de la DG ECHO des décisions susceptibles d'être à l'ordre du jour cinq à six semaines avant une réunion. La DG lui transmet les propositions de financement environ trois semaines avant une réunion. Une semaine avant la réunion, le comité fixe l'ordre du jour et complète les informations sur les décisions de financement. Lors de la réunion, l'auteur de la décision ou son chef d'unité présente en dix à quinze minutes le contenu de la décision avant de se soumettre aux questions et aux remarques des États membres. La décision est généralement adaptée pour prendre en compte l'avis du comité.

³⁴¹ La procédure décrite correspond à la procédure habituelle. ECHO peut également soumettre une décision de financement par écrit. Cela est notamment le cas lorsqu'une réunion du comité est annulée faute d'un ordre du jour suffisant ou lorsque la décision doit être adoptée avant la date de la prochaine réunion du CAH. La durée de la procédure est alors de sept jours au comité et toujours d'un mois pour que le Parlement exerce son droit de regard. Les questions et les remarques des États membres sont adressées par courriel. La procédure par écrit peut être raccourcie en cas d'urgence dûment justifiée (crise soudaine, détérioration soudaine d'une crise en cours, approbation de fonds supplémentaires de la réserve d'aide d'urgence). Le Parlement (sur demande expresse du Commissaire) et le comité ont alors entre trois et cinq jours (en fonction de l'urgence) pour, respectivement, exercer leur droit de regard et se prononcer sur la décision. Quelle que soit la procédure, si le comité ne s'est pas prononcé avant la durée prévue de la procédure (un mois, sept ou trois à cinq jours), la décision est considérée comme ayant reçu une opinion favorable à l'unanimité.

³⁴² Les États membres se sont en particulier manifestés lorsque le comité s'est montré incapable de réagir rapidement aux crises soudaines, comme lors de la campagne de bombardements en 2001 en Afghanistan. Voir MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op.cit.*, p. 122.

notamment des principaux bailleurs d'aide humanitaire)³⁴³. Si cette anticipation semble contrevenir à l'approche apolitique que la DG ECHO défend, cette dernière veille néanmoins à résister aux pressions exercées par certains États membres³⁴⁴.

Dans le cas des plans globaux, qui nous intéressent plus particulièrement, le règlement humanitaire prévoit que les États membres peuvent exercer leur influence (art. 15 § 2). Or, les préoccupations des États membres au sein du comité diffèrent selon les intérêts nationaux. Alors que certains États sont attachés à la qualité des plans globaux et au choix de partenaires qu'ils jugent efficaces pour mettre en œuvre les financements européens, d'autres se préoccupent de la représentation équilibrée des nationalités des partenaires, et notamment de défendre les ONG nationales³⁴⁵.

Le contenu et le contrôle de la qualité des plans globaux alimentent les discussions au sein du comité. Celui-ci veille à ce que la DG ECHO propose des montants appropriés pour une crise et qu'elle soit réaliste quant à sa stratégie de sortie. La répartition équilibrée des pays lorsque les plans globaux en couvrent plusieurs est également analysée. En ce qui concerne le contrôle de la qualité, le comité considère que les plans globaux doivent comporter un certain nombre d'éléments et il contrôle donc si le plan est cohérent et conforme dans sa structure. La qualité des plans globaux n'est pas uniforme puisqu'ils sont rédigés par l'unité géographique concernée au siège de la DG ECHO. Par conséquent, le comité veille à favoriser l'harmonisation des plans globaux, ce qui a par exemple conduit à ajouter une section sur l'impact et les leçons apprises des actions antérieures ainsi que sur la

³⁴³ ECHO inclut également dans ses propositions un appel à un nombre de partenaires représentatif des États membres, ces derniers étant attachés à ce que leurs ONG nationales bénéficient de la manne financière de l'Union en matière d'aide humanitaire. Voir MACRAE Joanna, COLLINSON Sarah, BUCHANAN-SMITH Margie *et al.*, *Uncertain power: the changing role of official donors in humanitarian action*, HPG Report, n° 12, Londres, ODI, décembre 2002, 91 p., p. 21 ; MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, *Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office*, *op. cit.*, p. 17 ; VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *op. cit.*, p. 14.

³⁴⁴ Helen Versluys et Jan Orbie (*ibid.*), en s'appuyant sur des entretiens avec des membres du comité, citent l'exemple de l'Italie qui réclamait en 2003 une aide humanitaire pour des bidonvilles argentins alors que le pays souffrait de la crise économique. L'Italie était soupçonnée de chercher à faire porter le poids d'un soutien financier bilatéral à ECHO et non de réellement vouloir soulager les populations des bidonvilles. Après une évaluation sur le terrain, ECHO a conclu que l'aide humanitaire d'urgence était injustifiée. L'International Crisis Group cite quant à lui l'exemple du refus du Commissaire Nielson qu'ECHO finance un projet de reconstruction d'habitations près de Tetovo (Macédoine) en 2001. Ce projet fut alors couvert par le mécanisme de réaction rapide (créé par le Règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil du 26 février 2001 pour permettre à la Commission de répondre aux situations d'urgence et de crise de manière rapide, efficace et flexible). ECHO s'est concentré sur l'aide aux réfugiés kosovars en Macédoine (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « The European Humanitarian Aid Office (ECHO) : Crisis response in the grey lane », *op. cit.*, p. 14-15).

³⁴⁵ MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 17

manière dont les activités financées s'inscrivent dans la réponse apportée par les autres acteurs dans la région concernée.

La Commission s'est d'abord montrée défiante à l'égard des procédures comitologiques qu'elle considérait être la marque d'un manque de confiance du Conseil vis-à-vis des politiques qu'elle mettait en œuvre, voire d'une tentative de renationalisation de ces politiques. Progressivement, la Commission s'est accommodée de la consultation des comités, notamment parce qu'ils ne s'opposaient que rarement (voire jamais dans le cas de l'aide humanitaire) à ses propositions³⁴⁶. Par ailleurs, cette procédure présente l'avantage d'accroître la légitimité des décisions qui ont été approuvées : les États membres peuvent difficilement ralentir, voire s'opposer à l'exécution d'une décision qu'ils n'ont pas rejetée.

L'influence que les États membres peuvent exercer sur ECHO par la procédure de comitologie est indirecte, puisqu'ils nomment les représentants siégeant dans le comité. Or, ces représentants sont le plus souvent des fonctionnaires techniciens et non politiciens. De plus, ils ne sont pas issus des ministères des Affaires étrangères ou des Finances, les plus directement concernés par les actions extérieures de l'Union³⁴⁷. Cette représentation ne favorisant pas les contacts entre le Conseil et la Commission, la coordination entre les États membres et la Commission ainsi qu'entre les États membres s'en trouve compliquée.

La création du comité d'aide humanitaire laissait pourtant penser que cette coordination s'en trouverait renforcée puisqu'il devait être le lieu d'échanges d'informations entre les bailleurs européens. Les discussions au sein du comité relèvent davantage de la coopération que du conflit et des outils ont été progressivement mis en place afin de faciliter l'échange d'informations et d'accélérer la procédure³⁴⁸. Néanmoins, les États membres reconnaissent que les informations circulent davantage d'ECHO vers eux qu'inversement³⁴⁹. Si la DG ECHO et les États membres regrettent que le comité ne soit

³⁴⁶ Voir DEHOUSSE Renaud, « Comitology : Who Watches the Watchmen ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003, p. 798-813, p. 803.

³⁴⁷ BRUSSET Emery, TIBERGHIEN Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 56.

³⁴⁸ Citons notamment « HOLIS » (*Humanitarian Office Local Information System*), base de données créée en 2002 (conformément à l'article 10 § 1 du règlement humanitaire), sur laquelle ECHO et les États membres sont tenus de communiquer les décisions d'aide humanitaire adoptées et confirmées. Citons également les outils de transmission des propositions de financements de la DG ECHO au Conseil (« CIRCA ») et au Parlement (« REGCOM »). Ce système est articulé avec le système de suivi financier d'OCHA.

³⁴⁹ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 8 (« bien que ce comité soit composé de représentants des États membres, sa comitologie le limite plus à un rôle de contrôle qu'elle ne lui permet de fonctionner comme un forum actif pour les questions humanitaires. [...] il faudrait trouver le temps nécessaire pour discuter aussi d'autres questions. Le CAH assumerait alors une fonction de plateforme pour l'information et la concertation sur les questions d'aide humanitaire au niveau de l'ensemble de l'UE. Le CAH pourrait mettre à profit tout temps épargné pour approfondir sa connaissance des dossiers comportant des décisions importantes et tout particulièrement de ceux qui se rapportent à la conception de stratégies et de politiques relatives à la

pas plus efficace pour faciliter la coordination de leurs actions humanitaires, les évaluateurs de la DG ECHO pensent que la Commission s'est parfaitement adaptée à la comitologie³⁵⁰. Chargé d'assister, de guider et d'influencer ECHO, le comité d'aide humanitaire constitue un lien entre la DG Aide humanitaire et le Conseil, mais aussi avec le Parlement.

2. L'influence du Parlement européen

Le Parlement européen, élu depuis 1979 au suffrage universel direct, représente les citoyens européens. Il participe au pouvoir législatif et au contrôle du budget de l'Union avec le Conseil. L'influence qu'il exerce sur la politique d'aide humanitaire s'exerce à différents niveaux : comitologique, budgétaire et politique.

Les députés européens se sont souvent montrés relativement méfiants vis-à-vis des procédures de comitologie³⁵¹. Cette dernière donnait des pouvoirs exécutifs au Conseil et affaiblissait la capacité du Parlement à rendre l'exécutif européen responsable puisque le Conseil, contrairement à la Commission, n'est pas responsable devant l'Assemblée parlementaire. Toutefois, le Parlement a progressivement étendu ses prérogatives en matière de comitologie jusqu'à obtenir d'être consulté par la Commission en même temps que le Conseil. Il a tout d'abord acquis un droit de regard sur le fonctionnement des comités en ayant recours à divers moyens de pression (rejet de comités donnant le plus de pouvoir aux États membres grâce à la procédure de codécision, menaces budgétaires sur le financement des comités, etc.). Ce droit de regard, qui lui permet d'être informé des travaux du comité, s'exerce sur l'étendue des compétences exercées par la Commission et non sur la substance des mesures envisagées. De plus, le Parlement a obtenu en 1999 le droit d'être informé des propositions de législation ainsi que des dates de réunion des

coordination) ; MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office » *op. cit.*, p. 17.

³⁵⁰ « Le CAH est toujours pleinement informé des projets de décisions de financement de la DG ECHO, préalablement aux réunions. Il s'agit là d'un excellent exercice de transparence et de responsabilité. » GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 8. Helen VERSLUYS et Jan ORBIE (« Theorizing EU Humanitarian Aid Policy », *op. cit.*, p. 18) rapportent que des représentants des États membres au sein du CAH reconnaissent que la Commission a l'expertise nécessaire, qu'elle fournit des propositions d'aide humanitaire de qualité et qu'elle ne succombe généralement pas aux pressions individuelles des États membres souhaitant défendre leurs intérêts nationaux (qui sont en opposition avec la ligne de conduite de la DG ECHO).

³⁵¹ Voir la Décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006, *op. cit.* et DEHOUSSE Renaud, « Comitology : Who Watches the Watchmen ? », *op. cit.* ; HIX Simon, « Parliamentary Oversight of Executive Power : What Role for the European Parliament in Comitology ? », dans CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emile (dir.), *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000, 185 p., p. 62-78.

comités³⁵². Il peut également émettre une résolution s'il pense que les mesures proposées par la Commission excèdent son mandat. La décision de 2006 lui a formellement conféré un pouvoir accru puisqu'il a désormais le droit d'intervenir dans la procédure de comitologie³⁵³. En conséquence, les propositions d'ECHO doivent dorénavant être transmises simultanément au Parlement et au comité d'aide humanitaire.

Le Parlement est ainsi habilité à contrôler qu'ECHO n'outrepasse pas son mandat, tel que défini dans le règlement humanitaire. En revanche, il ne peut influencer l'affectation des fonds dédiés à l'aide (en demandant par exemple à la DG ECHO d'octroyer davantage de fonds en faveur d'une région au détriment d'une autre). L'ingérence du Parlement dans la politique d'aide humanitaire est donc limitée.

En tant qu'organe de l'Autorité budgétaire, le Parlement partage avec le Conseil le pouvoir d'adoption du budget, mais ce dernier est approuvé en dernier lieu par le Parlement (art. 314 TFUE). Celui-ci propose habituellement d'accroître les crédits alloués à l'aide humanitaire. Des délégations du Parlement se sont d'ailleurs occasionnellement déplacées sur le terrain afin d'examiner la situation des populations dans le but d'établir des propositions concrètes en vue de l'amélioration de l'aide. Une fois que l'enveloppe budgétaire dédiée à l'aide humanitaire a été votée au Parlement, celui-ci ne peut plus influencer la DG ECHO quant à l'utilisation de ces fonds.

La procédure ordinaire garantit un rôle accru du Parlement dans la définition des activités d'aide humanitaire (art. 214 § 3 et 294 TFUE). En tant que colégislateur, il négocie et approuve les règlements conjointement avec le Conseil³⁵⁴. Cependant, il n'a pas attendu de voir son influence s'étendre pour s'investir dans ce domaine, les députés européens se prononçant depuis de nombreuses années en faveur de l'action humanitaire de la

³⁵² Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission (JO L 184 du 17.07.1999, p. 23-26).

³⁵³ Décision 2006/512/CE du Conseil du 17 juillet 2006, *op. cit.* Cette décision introduit une nouvelle procédure de « réglementation avec contrôle » qui donne un droit de veto au Parlement (voté à la majorité absolue) sur le contenu de certaines mesures d'exécution « quasi-législatives » dans les domaines régis par la procédure législative ordinaire (la codécision). Néanmoins, la majorité absolue n'étant pas toujours facile à obtenir, la possibilité pour les députés de bloquer une mesure d'exécution est en réalité relativement faible. De plus, cette procédure n'existe plus depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui distingue seulement deux procédures de comitologie (consultative et d'examen), voir le Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011, *op. cit.* Voir également CAUNES Karine, « Et la fonction exécutive européenne créa l'administration à son image... : retour vers le futur de la comitologie », *Revue trimestrielle de droit européen*, 43^e année, n° 2, 2007, p. 297-346 ; SCHUSTERSCHITZ Gregor, KOTZ Sabine, « The comitology reform of 2006 : increasing the powers of Parliament without changing the treaties », *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, n° 1, 2007, p. 68-90.

³⁵⁴ L'aide humanitaire (alors rattachée juridiquement à l'aide au développement) relevait de la procédure de coopération jusqu'au traité d'Amsterdam, limitant de fait le rôle du Parlement lors de l'adoption du règlement humanitaire en 1996.

Commission. De plus, les préférences qu'ils expriment en la matière sont susceptibles de représenter une approche davantage supranationale que celles des États membres et donc plus proche de la vision de la Commission.

Le Parlement exerce également une influence politique, indirecte, pour s'assurer que la politique de la Commission est la plus adéquate, grâce aux mécanismes de sanction dont il est doté. Il a notamment le pouvoir d'approbation et de censure du Collège des Commissaires. Il participe, depuis 1988, à la nomination du Président de la Commission et des Commissaires (avis conforme sur la désignation du Président, audition des Commissaires, investiture du Collège)³⁵⁵. Il peut déposer une motion de censure contre la Commission qui doit alors collectivement démissionner (art. 234 TFUE). Si les allégations de fraudes en 1999 n'ont pas conduit le Parlement à adopter une motion de censure, elles ont tout de même entraîné la démission de la Commission Santer³⁵⁶. Le Parlement n'a certes jamais censuré le Collège, mais cette possibilité représente une menace assez crédible pour que la Commission exécute avec le plus de transparence possible le budget.

Enfin, le Parlement est au cœur du dialogue politique qu'il exerce par exemple lors de débats, de votes de résolutions ou de questions parlementaires écrites ou orales adressées à la Commission et au Conseil³⁵⁷. Il s'est globalement montré bienveillant et a souvent fait pression en faveur du développement des actions humanitaires européennes, comme en témoignent le nombre et la portée des avis, des rapports et des résolutions qu'il a publiés ou la création du poste de Rapporteur permanent pour l'aide humanitaire en 2006³⁵⁸ au sein de la commission parlementaire permanente Développement³⁵⁹. Celle-ci, compétente pour l'examen et le contrôle de la politique de l'Union en matière de développement, s'intéresse également aux problématiques humanitaire, relatives notamment à aux aides d'urgence et alimentaire. Il est toutefois regrettable qu'elle ne

³⁵⁵ Art. 17 § 7 TUE. Les Commissaires sont soumis à des auditions individuelles au Parlement. Le Collège est ensuite soumis à un vote d'investiture (mais la majorité parlementaire peut conditionner l'investiture au remplacement de certains commissaires, comme cela a été le cas en 2004 et en 2007, voir *supra*).

³⁵⁶ Voir *infra* C.

³⁵⁷ Règlement du Parlement, 7^e législature, juillet 2011, art. 115 à 117 et article 230 TFUE. Les questions écrites sont posées librement par les députés européens et publiées avec les réponses données par la Commission, au Journal officiel. Les questions orales sont posées durant les sessions parlementaires et portent en général sur des questions d'actualité afin de connaître les intentions de la Commission.

³⁵⁸ Le rapporteur est notamment chargé de protéger les intérêts budgétaires de l'aide humanitaire et de maintenir des contacts étroits avec l'ensemble des acteurs humanitaires dans le monde. Il est également responsable du contrôle de la mise en œuvre des actions humanitaires initiées par la Commission. Ce poste a été occupé successivement par Thierry Cornillet (2006-2009) et Michèle Striffler (depuis octobre 2009).

³⁵⁹ Les commissions parlementaires préparent les sessions plénières. L'action humanitaire peut également être discutée dans la commission Affaires étrangères et la commission Budgets (pour les négociations des budgets annuels et du cadre financier pluriannuel).

dispose pas de sous-comité spécialisé dans chacun de ces domaines³⁶⁰. Elle semble en effet s'intéresser davantage aux questions de développement, plus sensibles politiquement, qu'à l'aide humanitaire, excepté lors de crises médiatisées. Les députés ont donc montré un intérêt croissant aux problématiques humanitaires³⁶¹. Toutefois, cet intérêt témoignerait davantage d'un manque de compréhension des orientations adoptées par la Commission dans le cadre de sa politique d'aide que d'une réelle influence³⁶². Les parlementaires, ne possédant qu'une faible expertise en la matière, pourraient travailler plus étroitement avec les organismes humanitaires, notamment non gouvernementaux, représentés au sein des groupes d'intérêts actifs en terme de lobbyisme auprès du Parlement.

3. L'influence des groupes d'intérêts

L'implication de groupes d'intérêts tout au long des procédures décisionnelles européennes est un processus croissant³⁶³. Ces entités surveillent l'activité des institutions et alertent des transgressions éventuelles. Leur mobilisation concerne tout particulièrement la Commission, pour son pouvoir d'initiative et d'exécution, et le Parlement, en tant que

³⁶⁰ Voir GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 8 et 22 ; VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU Humanitarian Aid Policy », op. cit., p. 21 ; VOICE, « Les défis de l'aide humanitaire de l'UE et les ONG », *Compte-rendu de la table-ronde*, Paris, 4 octobre 2005, p. 3.

³⁶¹ Le Rapporteur Permanent du Parlement européen pour l'aide humanitaire, Michèle Striffler, a d'ailleurs rappelé que « le Parlement européen vote de nombreuses résolutions sur les problématiques et crises humanitaires, exprimant ainsi ses recommandations à destination du Conseil et de la Commission ». Elle a également précisé que « de manière générale, les contacts sont fréquents et très fructueux entre la Commission du Développement et la Commissaire Kristalina Georgieva ». Intervention de Michèle STRIFFLER, « Le rôle des élus dans l'élaboration des politiques humanitaires », *Conférence nationale humanitaire*, Paris, 16 novembre 2011.

³⁶² Voir DECLERCK- TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 236-240 ; GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 22 ; VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU Humanitarian Aid Policy », op. cit., p. 21-22.

³⁶³ Nous définissons un groupe d'intérêts comme une entité intervenant auprès des institutions européennes afin d'orienter leur action dans un sens conforme à ses intérêts. Voir notamment ABELES Marc, « Parliament, politics and ritual » dans *Rituals in Parliament. Political, anthropological and historical perspectives on Europe and the United States*, Berlin, Peter Lang, 2006, p. 19-40 ; ALOMAR Bruno, DAZIANO Sébastien, LAMBERT Thomas *et al.*, *Grandes questions européennes*, Paris, Sedes, 2010 (2^e éd.), coll. Impulsion / Série cours, 568 p., p. 94-98 ; BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry (dir.), *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, op. cit., p. 393-410 ; BEYERS Jan, « Voice and access : political practices of European interest associations », *European Union Politics*, vol. 5, n° 2, 2004, p. 211-240 ; COEN David, RICHARDSON Jeremy (dir.), *Lobbying the European Union : institutions, actors, and issues*, Oxford/New York, OUP, 2009, 374 p., p. 3-12, 19-88, 169-170, 176-187 et 288-350 ; ELSING Rainer, « Institutional context, organizational resources and strategic choices : explaining interest group access in the European Union », *European Union Politics*, vol. 8, n° 3, 2007, p. 329-362 ; GREENWOOD Justin, *Interest representation in the European Union*, Houndmills, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2011, 256 p., p. 1-64, 128-175 et 199-255 ; KARR Karolina, *Democracy and lobbying in the European Union*, Francfort/New York, Campus Verlag, 2007, 208 p., p. 43-86 et 141-184 ; MICHALOWITZ Irina, *EU lobbying – principals, agents and targets : strategic interest intermediation in EU Policy-making*, Münster, Lit. Verlag, 2005, 328 p. ; SAURUGGER Sabine, « Interest groups and democracy in the EU », *West European Politics*, Vol. 31 n° 6, 2008, p. 1272-1289 ; SAURUGGER Sabine, WOLL Cornelia, « Les groupes d'intérêt », dans BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 223-248.

représentant de la société civile, qui est généralement plus ouvert à la prise en compte des intérêts émis par de telles entités (celles-ci pouvant en effet s'appuyer sur l'implication de l'opinion publique). Face à leur nombre et à leur influence croissants, l'Union s'est efforcée de mieux identifier ces entités et de réguler les relations qu'elle entretient avec eux en les encadrant par des règles précises³⁶⁴.

La création d'ECHO, la reconnaissance de l'aide humanitaire par le traité de Lisbonne et, plus généralement, la croissance du budget dédié à la DG ECHO ont entraîné la mobilisation des ONG spécialisées dans ce domaine³⁶⁵. Parmi les plus actives, VOICE (*Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*), créé en 1992, la même année qu'ECHO, est un réseau d'environ quatre-vingts ONG européennes spécialisées dans l'aide humanitaire³⁶⁶. Cette plateforme constitue un outil de concertation, d'échanges d'informations et d'expériences afin de renforcer les liens entre ses membres. Le sous-comité aide humanitaire, composé de huit membres d'ONG élus et du Président de VOICE, est un instrument de représentation politique auprès des institutions européennes. VOICE défend en effet les intérêts des ONG membres et leur accès aux fonds de la DG ECHO ainsi que, le cas échéant, d'EuropeAid. Comme près de la moitié des financements gérés par ECHO sont transmis à des ONG, VOICE, basé à Bruxelles non loin d'ECHO, constitue le groupe d'intérêts majeur dans le domaine de l'aide humanitaire³⁶⁷.

Les groupes d'intérêts sont particulièrement actifs lors de la préparation des décisions et pour effectuer un suivi des décisions les concernant. Pour établir leurs propositions et leurs décisions, la Commission et la DG ECHO en particulier sont très attachées aux larges consultations des parties prenantes concernées. Des réunions régulières ont lieu entre ECHO et les ONG afin de discuter des grandes orientations de la politique

³⁶⁴ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur l'établissement d'un registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne du 23 juin 2011 (JO L 191 du 22.07.2011, p. 29-38).

³⁶⁵ D'après le registre de transparence des institutions européennes, 771 entités déclaraient porter un intérêt à l'aide humanitaire au 31 août 2013 (voir l'outil de recherche du registre à l'adresse : <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do>). Cette tendance semble confirmer le constat selon lequel « sur longue période, une claire corrélation semble [...] pouvoir être constatée empiriquement entre progression des compétences communautaires et mobilisation des groupes d'intérêts », BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry (dir.), *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, op. cit., p. 397.

³⁶⁶ Initialement placé sous l'autorité du CLONG (Comité de Liaison des ONG), VOICE a autonomisé son budget et sa structure pour devenir indépendant en 2000 suite à un audit externe effectué par la Commission concluant à une mauvaise gestion des fonds européens par le Comité de Liaison.

³⁶⁷ Néanmoins, l'organisation n'est inscrite que depuis 2009 sur le registre des groupes d'intérêts reconnus formellement par les institutions européennes (voir le registre de transparence de l'Union à l'adresse : <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=47126711656-13>).

VOICE organise notamment des groupes de travail à destination des organismes du réseau sur les procédures

d'aide humanitaire européenne³⁶⁸. De telles consultations ont eu lieu notamment lors de la rédaction du TECE en 2004 puis en 2007 du traité de Lisbonne en 2007 et du Consensus européen sur l'aide humanitaire³⁶⁹. Les ONG sont également impliquées de manière croissante lors des révisions des contrats cadres de partenariat (CCP)³⁷⁰.

D'ailleurs, l'Union trouve son intérêt à l'influence de ces entités³⁷¹. Leur expertise permet à l'institution qui en bénéficie, la Commission par exemple, de disposer de connaissances plus larges que les autres institutions sur un sujet en particulier. L'expertise des groupes d'intérêts est également appréciée en termes d'information et de légitimation des décisions qui seront potentiellement plus efficaces. Le Consensus européen sur l'aide humanitaire et les CCP successifs sont susceptibles d'être mieux acceptés et respectés par les partenaires qui ont été impliqués dans le processus d'adoption. Les institutions ont d'ailleurs appris à instrumentaliser ces groupes au service de leurs objectifs. VOICE et certaines ONG spécialisées dans le plaidoyer et le témoignage (*advocacy*) ont par exemple servi de relai et d'outil de communication pour la DG ECHO, notamment en matière de respect des principes et du droit international humanitaires³⁷².

Suite au constat du manque d'expertise des parlementaires européens en matière d'aide humanitaire, il est souhaitable que les groupes d'intérêts spécialisés dans ce domaine renforcent leurs relations avec le Parlement. Alors que VOICE réalise un examen sérieux et régulier de l'aide humanitaire de la Commission, cette plateforme pourrait par exemple guider davantage les députés européens dans la formulation de questions parlementaires. Les ONG partenaires d'ECHO font partie des quelques groupes d'intérêts associés formellement par les institutions européennes à la mise en œuvre de certaines décisions. Les partenaires opérationnels ont bien entendu davantage d'influence que les autres

et les stratégies à adopter pour satisfaire aux critères d'ECHO en matière de partenariat et d'appels à projets.

³⁶⁸ Interventions de Julia STEWART-DAVID (*Chargée des Affaires politiques et de la stratégie*, DG ECHO) et Paula HOKKANEN (*Advocacy and communication Officer*, VOICE) lors des Universités d'Automne de l'Humanitaire (6^e session), « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire : De grands principes à opérationnaliser », organisées par le Groupe URD, 23-25 octobre 2008, Plaisians. Voir également *infra* Partie 3, chap. 1, II, B.

³⁶⁹ Au sujet des consultations relatives au Consensus, voir PALAU-LEGUAY Floriane, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. La légitimité communautaire en question », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, Bruxelles/Paris, Bruylant/La Documentation française, p. 551-568, ici p. 553-555.

³⁷⁰ En 1999, le *FPA Watch Group* a été créé sous l'impulsion de VOICE. Mandaté par une centaine d'ONG partenaires d'ECHO, ce groupe de travail a d'abord été chargé de surveiller la mise en place du CCP 1999. Le *FPA Watch Group* a ensuite vu sa légitimité reconnue par ECHO qui l'a régulièrement consulté (une fois par mois en moyenne) lors du processus de révision du CCP entré en vigueur en 2003. Voir VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *Briefing Paper*, Bruxelles, VOICE, 2004, 21 p. ainsi que la page dédiée au *FPA Watch Group* sur le site internet de VOICE à l'adresse : <http://www.ngovoice.org/index.php?page=117>.

³⁷¹ Voir MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 (3^e éd.), 322 p., p. 218-219 et 239.

groupes d'intérêts puisque les institutions, en premier lieu la Commission, entretiennent avec eux des relations dans lesquelles les intérêts sont réciproques.

Néanmoins, l'influence des groupes d'intérêts sur le processus décisionnel européen est relativisée par deux facteurs majeurs³⁷³. En premier lieu, le processus décisionnel européen fait intervenir les trois principales institutions européennes et il semble difficilement imaginable qu'un groupe puisse influencer ces trois institutions en même temps. Cela est d'autant plus vrai que les multiples groupes d'intérêts, sans être à l'abri de tensions internes, sont en concurrence les uns avec les autres.

En second lieu, les groupes d'intérêts peuvent adopter des positions plus consensuelles, notamment lorsqu'ils obtiennent un soutien financier substantiel de l'Union ou lorsqu'il existe une « *osmose sociologique* » entre les représentants des deux parties³⁷⁴. ECHO et ses partenaires plaident par exemple en faveur d'un accroissement du budget et du respect des principes humanitaires. Partageant généralement les mêmes valeurs, ECHO et les ONG entretiennent des relations relativement consensuelles et tous s'accordent une confiance mutuelle³⁷⁵. Ce climat de confiance, outre les bonnes conditions de collaboration qu'il instaure, permet à l'aide d'être fournie plus rapidement³⁷⁶. Ce phénomène s'explique d'ailleurs en grande partie en raison de la dépendance de certaines ONG aux fonds européens. L'existence de quelques-unes d'entre elles pourrait même être remise en question si ces financements se tarissaient. Cependant, comme les partenaires sont chargés de la mise en œuvre d'actions humanitaires financées par ECHO, leur indépendance, leur volonté et leur capacité à émettre des critiques objectives peuvent s'en trouver affaiblies.

Le lobbying est en définitive le mécanisme de contrôle le moins coûteux pour l'Union, puisque celle-ci n'intervient pas dans le financement des groupes d'intérêts. Néanmoins, l'Union ne peut envisager de ne recourir qu'à ces acteurs pour examiner les activités de la Commission puisque seuls les plus puissants d'entre eux exercent une réelle influence. De plus, ils ne s'occupent que des politiques présentant un certain intérêt pour

³⁷² Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 2 et 3.

³⁷³ BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry (dir.), *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 406-410.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 407 ; WATSON Roy, SHACKLETON Michael, « Organized interests and lobbying », dans BOMBERG Elizabeth, PETERSON John, STUBB Alexander, *The European Union : How Does it Work ?*, Oxford University Press, Second Edition, 2008, 278 p., p. 98-102.

³⁷⁵ Interventions de Julia STEWART-DAVID (ECHO, *Chargée des Affaires politiques et de la stratégie*) et Paula HOKKANEN (VOICE, *Advocacy and communication Officer*) lors des Universités d'Automne de l'Humanitaire (6^e session), *op. cit.* ; VOICE, « Partners in Humanitarian Aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *Briefing Paper*, Bruxelles, VOICE, 2004, 21 p., p. 13.

³⁷⁶ La DG ECHO peut en effet demander à ses partenaires d'initier des actions humanitaires alors que les

eux (même si cette assertion est à relativiser par le nombre et la diversité toujours croissants des groupes d'intérêts actifs auprès de l'Union).

L'influence que les institutions et des groupes d'intérêts sont capables d'exercer sur la DG ECHO paraît limitée. En premier lieu, les institutions ne peuvent en principe pas la forcer à intervenir dans une région donnée ou lui demander de financer une urgence plutôt qu'une autre. En second lieu, ni le Conseil ni le Parlement ne peuvent, seuls, modifier le mandat de la Commission concernant l'aide humanitaire. Un nouveau règlement ne peut en effet être adopté que sur proposition préalable de la Commission, qui dispose du monopole de l'initiative³⁷⁷. Il serait néanmoins étonnant que la Commission reste sourde à une pression politique exercée par une majorité d'États membres et/ou de parlementaires en vue de proposer un nouveau règlement.

Cette influence n'est toutefois pas négligeable. Elle s'est notamment manifestée lors des négociations préalables à l'adoption du règlement humanitaire³⁷⁸ et du consensus européen sur l'aide humanitaire et lors de la rédaction du traité de Lisbonne. En particulier, le pouvoir de régulation du comité d'aide humanitaire est réel et ne représente qu'une partie des contrôles auxquels est soumise la Commission.

C. Le contrôle

Comme toute Direction générale de la Commission européenne, ECHO doit respecter des procédures strictes de transparence et de contrôle. L'Union est en effet attachée à la transparence de l'utilisation de ses ressources, notamment après la crise de la fin des années quatre-vingt-dix ayant conduit le Président Jacques Santer à présenter le 15 mars 1999 la démission de la Commission³⁷⁹. S'il n'est pas utile de rappeler les faits concernant la Commission dans son ensemble, il convient d'évoquer brièvement les fraudes mises en cause dans la gestion de l'aide humanitaire.

financements européens ne leur parviendront qu'ultérieurement. Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I.

³⁷⁷ L'article 20 du règlement humanitaire, *op. cit.*, prévoyait la possibilité de modifier ce règlement consécutivement à l'évaluation effectuée en 1999. Suite aux conclusions de cette évaluation, la Commission n'a pas estimé nécessaire de soumettre une proposition de règlement modifié ou de nouveau règlement (voir COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 2-3).

³⁷⁸ Pour une analyse détaillée des négociations du règlement humanitaire, voir DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 65-68.

³⁷⁹ Sur cette crise, voir notamment ALOMAR Bruno, DAZIANO Sébastien, LAMBERT Thomas *et al.*, *Grandes questions européennes*, *op. cit.*, p. 39-56 ; DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 234-235 ; TOMKINS Adam, « Responsibility and Resignation in the European Commission », *Modern Law Review*, n° 62, 1999, p. 744-765.

La Cour des comptes européenne et l'Unité de coordination de lutte antifraude de la Commission (UCLAF) ont constaté des détournements de fonds et des irrégularités dans les activités d'ECHO. Le rapport du Comité d'experts indépendants a notamment reproché « le recours à des consultants extérieurs pour accomplir les tâches d'ECHO [...], la réaction tardive de la Commission aux problèmes rencontrés dans le cadre d'ECHO, l'intervention des commissaires et de leur Cabinet au cours de l'enquête, l'information du Parlement européen, le favoritisme auquel peuvent avoir donné lieu les activités d'ECHO »³⁸⁰. Ces fraudes étaient principalement liées à un manque d'effectif chronique au sein d'ECHO, situation qui avait été rapportée alors par son Directeur général, M. Santiago Gómez-Reino, au Cabinet du Commissaire en charge de l'aide humanitaire, M. Manuel Marín, et par ailleurs identifiée par la Cour des Comptes³⁸¹.

Ce rapport a conclu à la responsabilité de la Commission et en particulier des Commissaires en charge de l'aide humanitaire Manuel Marín et Emma Bonino :

« La question, que le dossier ECHO illustre mieux que tout autre, est de savoir si des pratiques irrégulières en matière de personnel peuvent être justifiées en invoquant la contribution de l'UE à des actions humanitaires répondant à des cas d'extrême urgence. [...] Le comité a le sentiment que la responsabilité des commissaires et celle de la Commission en tant que collège est engagée à deux égards : la Commission n'a pas fourni les ressources nécessaires et les commissaires n'ont pas indiqué avec une netteté suffisante, soit à l'adresse de la Commission, soit à l'adresse des autres institutions, qu'ils n'étaient pas en mesure d'assumer la responsabilité d'accomplir toutes les tâches confiées à ECHO ou que les objectifs qui leur étaient assignés étaient impossibles à atteindre dans la pratique. [...] la Commission en tant que collège doit être tenue responsable d'avoir lancé une initiative politique importante sans que le service concerné, ECHO, ne dispose des moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette politique »³⁸².

Dans ce contexte, il est étonnant que les évaluateurs d'ECHO, publiant leur rapport un mois après la démission de la Commission, louent la gestion efficace de l'aide

³⁸⁰ COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, *Premier rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, 15 mars 1999, 148 p., § 4.2.1 p. 61. Quatre contrats concernant des projets menés entre 1993 et 1994, d'un montant total de 2,4 millions d'euros, se sont révélés fictifs. Deux des trois entreprises concernées par ces contrats étaient contrôlées par la troisième (l'agence Perry Lux, également liée à de nombreux autres services de la Commission), basée à Luxembourg. Des fonds attribués à des projets en ex-Yougoslavie et dans les Grands lacs africains ont en réalité été destinés à financer le recours à onze consultants extérieurs à ECHO au service de l'unité financière du siège d'ECHO à Bruxelles. Au surplus, une partie des fonds alloués (600 000 euros) n'a pu être justifiée et ECHO n'a pu fournir les documents relatifs à ces contrats.

³⁸¹ Questions écrites n° E-3613/98, E-3614/98, E-3615/98, E-3616/98, E-3617/98, E-3618/98 et E-3619/98 de Nelly MAES (ARE) à la Commission (3 décembre 1998) et Réponse commune aux questions écrites E-3613/98, E-3614/98, E-3615/98, E-3616/98, E-3617/98, E-3618/98 et E-3619/98 donnée par M. Santer au nom de la Commission (26 janvier 1999) (JO C 182 du 28.06.1999, p. 108-111) ; COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97, op. cit.*, p. 15-16 et 31 (point 6.6).

³⁸² COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, *Premier rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude, op. cit.*, § 4.3.2 p. 70 et § 9.2.6 p. 139-140.

humanitaire³⁸³. Les fraudes constatées au sein d'ECHO n'étant pas un cas isolé au sein de la Commission, l'Union dans son ensemble a souffert de cette crise. La perception du public de l'administration européenne s'était considérablement dégradée. Afin de renforcer les contrôles et la transparence de la gestion des fonds destinés à l'aide humanitaire, des réformes ont depuis été mises en place³⁸⁴. ECHO est en particulier soucieux de rendre des comptes : comme tout service de la Commission, il doit justifier l'utilisation qu'il fait des ressources issues du budget général, alimenté par les contribuables européens ; en tant qu'acteur humanitaire et après de nombreuses suspicions qui ont pesé sur l'utilisation des fonds, il s'applique à rendre sa gestion de l'aide la plus transparente possible.

Les contrôles se situent à plusieurs niveaux, tant au sein de la DG ECHO qu'aux niveaux de la Commission (1) et des autres institutions européennes (2). La Commission ne finançant qu'exceptionnellement des organisations pour la mise en œuvre de ses politiques, de nombreux contrôles ont été instaurés afin de s'assurer de la bonne gestion financière de tous les acteurs impliqués³⁸⁵. Étant donné les multiples niveaux d'audits que cette politique implique, il convient de s'interroger sur la portée de ces contrôles (3).

1. Les contrôles au sein de la DG ECHO et de la Commission

Si la plupart des réformes engagées depuis 1999 ont porté sur les contrôles *ex post* des dépenses engagées, des changements sont également intervenus au niveau de la prise de décision de financement. Une méthodologie de révision comptable avait permis de généraliser et d'harmoniser la pratique des audits internes dès 1995. En 1999, ECHO a été réorganisé et s'est doté d'une unité en charge de la gestion des ressources humaines et financières, des audits et des évaluations, indépendante des unités opérationnelles. Auparavant, quelques personnes responsables de ces missions étaient intégrées dans chaque unité opérationnelle.

Les contrôles de la DG ECHO concernent le siège d'ECHO, ses bureaux de terrain ainsi que les partenaires opérationnels (au siège et sur le terrain). Les audits portent sur l'exécution des dépenses (en termes de personnel, de transport, de sécurité, de fournitures,

³⁸³ « ECHO is currently financing the delivery of humanitarian assistance at least as well as any other organisation, and probably better and in a more cost-efficient manner than any other comparable international organisation. » FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 1.

³⁸⁴ Voir *infra* paragraphe suivant.

³⁸⁵ En moyenne, seuls 2 % du budget de l'Union seraient gérés de façon décentralisée (BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry (dir.), *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 220).

d'immobilisations, etc.) et interviennent tout au long du cycle de projet. Celui-ci comprend cinq étapes : l'évaluation des besoins *ex ante* ; la programmation annuelle indicative basée sur l'évaluation des besoins et élaborée dans la « Stratégie opérationnelle » de l'année à suivre ; l'identification d'actions dans les décisions de financement ; la sélection des partenaires et l'exécution du projet, qui fait l'objet d'évaluations à mi-parcours ; l'évaluation *ex post* du projet par la DG ECHO).

Chaque décision de financement repose sur une proposition de projet soumise par un partenaire et sur une évaluation réalisée par des experts ECHO sur le terrain. Lorsqu'un partenaire souhaite attirer l'attention d'ECHO sur une crise pour laquelle il juge nécessaire d'intervenir, les experts sont chargés de constater les besoins. La programmation annuelle est basée sur ces évaluations des besoins.

Le contrôle de la DG ECHO intervient également lors de la sélection des candidats partenaires en amont des projets dans le cadre du contrat-cadre de partenariat³⁸⁶. Pendant l'exécution du projet, les experts ECHO contrôlent au moins une fois chaque projet³⁸⁷ et les partenaires sont tenus de fournir des rapports réguliers justifiant l'utilisation des fonds européens³⁸⁸. Une fois le projet achevé, le rapport final fourni par le partenaire est évalué par la DG ECHO (un expert de terrain, l'unité géographique concernée au siège d'ECHO ainsi que l'unité financière).

En parallèle, la DG ECHO réalise des audits externes auprès des partenaires. Depuis 1999, tous les partenaires ayant collaboré avec ECHO pendant au moins deux ans sont concernés par cet audit régulier (au moins une fois tous les trois ans). Des contrôles sont effectués au siège de ces organismes afin d'évaluer le niveau des contrôles internes ainsi que la conformité des dépenses déclarées à ECHO. Un échantillon de 20 à 30 % des projets qui ont été financés par ECHO est audité, le partenaire étant prévenu des contrats qui feront l'objet de l'audit. Le partenaire est associé à chaque étape du processus d'audit et procède à des échanges réguliers d'informations avec ECHO et les auditeurs. D'ailleurs, le rapport d'audit est généralement approuvé conjointement par toutes les parties³⁸⁹.

³⁸⁶ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, II, A.

³⁸⁷ Entretien avec Paul DE SPIEGELEER (ECHO, *Chef de l'unité Programmation*) à Bruxelles en septembre 2008 et observations au Burkina Faso en décembre 2008.

³⁸⁸ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, II. L'assouplissement des procédures du dernier contrat-cadre de partenariat permet de réaliser la majeure partie des contrôles en amont d'une crise afin de réduire au maximum les procédures à effectuer lorsque la crise survient.

³⁸⁹ *Ibidem* et intervention de Sébastien LYON (ACTED, *Directeur financier*) lors de la Conférence « Action, gouvernance, gestion : les enjeux de la transparence des ONG », 3^e Salon des solidarités, Paris, juin 2010.

La DG ECHO est elle-même contrôlée par le service d'audit interne de la Commission et par la DG Budget, qui contrôlent l'utilisation et l'administration des fonds européens. La Commission est en effet mandatée par le Conseil pour effectuer le suivi et l'évaluation des actions humanitaires qu'elle entreprend³⁹⁰. L'Office de lutte anti-fraude (OLAF) a été créé au sein de la Commission en 1998 pour compléter l'action de l'UCLAF en matière de contrôle des dépenses de la Commission³⁹¹. L'OLAF peut également procéder, si nécessaire, à des contrôles au siège d'ECHO ou de ses partenaires. Les projets mobilisant des fonds importants ou mis en œuvre sur plusieurs années sont ainsi audités par les services de la Commission.

2. Les contrôles interinstitutionnels

Les audits exercés par la DG ECHO et la Commission sur les activités d'aide humanitaire ne représentent donc qu'une première série de contrôles. Comme le remarque Paul Magnette, « *la Commission européenne est certainement l'un des exécutifs les plus contrôlés au monde. Située entre le Conseil et le Parlement, soumise à la juridiction de la Cour, surveillée par le Médiateur, la Cour des Comptes et nombre d'organes ad hoc, elle est en quelque sorte cernée par les mécanismes de contrôle* »³⁹². Le Conseil, le Parlement et la Cour des comptes sont notamment impliqués dans l'examen de l'exécution des financements d'aide humanitaire de l'Union³⁹³.

La DG ECHO, par l'intermédiaire de la Commission, est responsable devant le Parlement et le Conseil à plusieurs niveaux. Tout d'abord, la Commission doit leur soumettre un rapport annuel sous forme de résumé des actions et des partenaires humanitaires financés ainsi que des évaluations réalisées³⁹⁴. Ce rapport fait l'objet de discussions entre le Parlement et la Commission lors d'auditions publiques au Parlement. D'ailleurs, le personnel d'ECHO (notamment son Directeur général) ainsi que le Commissaire en charge de l'aide humanitaire sont régulièrement invités par les députés européens à s'exprimer sur la position de la DG ECHO ou à expliquer l'orientation de

³⁹⁰ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 14. Les bases du contrôle sont définies par le règlement financier, *op. cit.*

³⁹¹ Voir le site internet de l'Office à l'adresse : http://ec.europa.eu/dgs/olaf/index_fr.html.

³⁹² Paul MAGNETTE cité dans ALOMAR Bruno, DAZIANO Sébastien, LAMBERT Thomas *et al.*, *Grandes questions européennes*, *op. cit.*, p. 53.

³⁹³ D'autres institutions européennes, telles que le médiateur européen ou la Cour de justice de l'Union, peuvent contrôler et/ou influencer la Commission. Cependant, leur rôle s'est révélé marginal en matière d'aide humanitaire. Au sujet de la CJUE, qui peut notamment se prononcer sur le respect des compétences dévolues à la Commission (articles 263 et s. TFUE), voir DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 240-248.

³⁹⁴ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 19.

l'aide humanitaire lors de débats d'urgence ou d'actualité au sein de la commission développement du Parlement.

L'Autorité budgétaire peut en outre contrôler l'utilisation du budget humanitaire à deux moments clés. En premier lieu, lors de l'adoption des crédits, elle examine la part des fonds consacrés à chaque catégorie d'aide et à chaque zone géographique. Des différences se constatent d'ailleurs entre les montants que la Commission propose pour l'aide humanitaire et ceux finalement accordés par l'Autorité budgétaire³⁹⁵. Si le Parlement est globalement favorable à ce domaine, les États membres réunis au sein du Conseil ne cultivent pas tous les mêmes ambitions pour l'action humanitaire de la Commission³⁹⁶.

En second lieu, le Parlement, sur recommandation du Conseil, a la possibilité de ne pas voter la décharge du budget en signe de désapprobation vis-à-vis de la responsabilité, de la bonne exécution et de la bonne gestion financière de la Commission (art. 319 TFUE). Ce vote négatif n'est cependant jamais intervenu depuis la création d'ECHO. Les crédits issus du Fonds européen de développement (FED) destinés aux actions humanitaires sont contrôlés par le Parlement suivant une procédure de décharge analogue dans sa forme³⁹⁷. Or, le FED n'étant pas budgétisé et obéissant donc à des modalités spécifiques, il n'est pas toujours aisé pour le Parlement d'exercer ce pouvoir. Le Parlement contrôle également sur la base de commissions d'enquête. En cas d'allégation de mauvaise administration ou d'infraction au règlement financier, il peut en effet constituer une commission temporaire d'enquête qui établit un rapport sur les faits allégués (art. 226 TFUE).

Enfin, la gestion du budget d'ECHO est auditée par la Cour des comptes, qui rend ensuite ses conclusions au Parlement et au Conseil et les publie au Journal officiel (art. 287 TFUE). Deux instruments servent cette mission : les rapports annuels rendant compte de la gestion des fonds par chaque institution et les rapports spéciaux concernant des questions touchant à la politique d'aide humanitaire. La Cour des comptes a examiné en détail l'aide humanitaire fournie par l'Union entre la création d'ECHO et l'adoption du règlement humanitaire³⁹⁸. La Cour des comptes ne se limite pas à un audit financier, elle examine également les modalités selon lesquelles la Commission a géré l'aide humanitaire et peut émettre des propositions d'amélioration. Lors de ses audits, elle dispose d'un large pouvoir d'investigation. Sur sa demande, les institutions ont l'obligation de lui

³⁹⁵ Voir Annexe 3, table b.

³⁹⁶ Voir *infra* Partie 2, chap. 2, I, B, 1.

³⁹⁷ Au sujet des financements du FED, voir *infra* II, A, 3.

³⁹⁸ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97, op. cit.*

communiquer les informations et les documents (art. 287 § 3 TFUE). La Cour des comptes peut ainsi procéder à des contrôles au siège d'ECHO mais aussi de ses partenaires³⁹⁹.

Les activités de la DG ECHO sont donc soumises à plusieurs niveaux de contrôles. Le premier niveau se situe au sein même d'ECHO et au niveau de la Commission. ECHO répond également de ses actes devant le Parlement et le Conseil, notamment en leur soumettant un rapport annuel d'activités. Le budget d'aide humanitaire, établi par le Conseil et le Parlement, est soumis à l'audit permanent de la Cour des Comptes, dont les rapports sont transmis à l'Autorité budgétaire. Enfin, celle-ci se prononce sur la décharge des exercices budgétaires clôturés.

3. La portée des contrôles

Le caractère strict et exhaustif des contrôles exercés sur la politique d'aide humanitaire *ex post* pourrait laisser penser que la Commission est dispensée de contrôles *ex ante*, en raison de la nature urgente des actions à mettre en œuvre. Or, il n'en est rien. Les États membres restent attachés aux mécanismes de régulation et de surveillance, notamment à leur pouvoir de contrôle *ex ante* qui leur est confié dans le cadre du comité d'aide humanitaire. Ils veillent à conserver un certain contrôle sur la manière dont la Commission dépense le budget de l'Union qu'ils financent.

Le Conseil a légalisé *a posteriori* dans le règlement humanitaire l'interprétation extensive par la Commission de ses compétences en matière d'aide humanitaire, mais il a aussi saisi l'occasion qui lui était présentée lors des négociations préalables au règlement humanitaire en 1996 afin de plaider en faveur d'un contrôle accru et régulier des activités humanitaires de la Commission. Tandis que la Commission proposait de soumettre un rapport annuel au Conseil et au Parlement⁴⁰⁰, l'article 19 du texte final ajoute l'obligation pour la Commission d'informer les États membres des actions approuvées (montants accordés, nature des activités, populations bénéficiaires et partenaires) dans un délai d'un mois après la décision. Enfin, le Conseil a ajouté l'article 20 requérant une évaluation d'ensemble des activités humanitaires financées par la Commission à présenter en 1999 au Parlement et au Conseil. Le règlement a donc permis aux États membres réunis au sein du Conseil de renforcer le contrôle qu'ils pouvaient exercer sur la Commission.

³⁹⁹ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 12 ; règlement financier, *op. cit.*, art. 108 § 1 al. f, 120 § 3, 140, 142 et 170.

⁴⁰⁰ « Après chaque exercice budgétaire la Commission soumet un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les actions mises en œuvre au cours de l'exercice » (art. 17 COM(95) 201 final du 31.05.1995, *op. cit.*).

Les contrôles peuvent se justifier à la lumière des ressources investies, des résultats attendus et des effets de l'aide humanitaire sur les populations. Or, ils ont un coût. Les ressources humaines du siège d'ECHO à Bruxelles sont relativement faibles et ne sont pas en mesure d'effectuer rapidement l'ensemble des contrôles exigés, menant parfois à des retards, tant dans la livraison des rapports aux institutions européennes que dans le versement des financements aux partenaires. Les partenaires d'ECHO se plaignent d'ailleurs souvent que l'obsession de la Commission pour la transparence et l'utilisation responsable des fonds entraîne des retards dans le décaissement des fonds, en plus de compliquer les relations et de mobiliser des ressources à cette fin. Pour les partenaires, cela se traduit par un fonctionnement sur des fonds propres pendant la durée des programmes (le remboursement de la DG ECHO n'intervenant que plusieurs semaines, voire plusieurs mois, après la fin des opérations). Pour ECHO, cette obsession a un coût en termes de rapidité et de flexibilité pour répondre aux crises. L'assouplissement des procédures de contrôle permettrait ainsi de réaliser des gains en termes de ressources humaines alors qu'environ 40 % du personnel de la DG ECHO exerce des fonctions administratives⁴⁰¹.

Les ressources disponibles pour l'aide humanitaire étant limitées, la pertinence d'un tel système de contrôle est à remettre en question⁴⁰². De plus, ce dispositif se concentre sur le respect des procédures internes, délaissant la qualité de l'aide et ses effets au niveau local. Les rapports d'évaluation souffrent parfois de la superficialité de leur contenu. La DG ECHO contrôle avant tout la bonne gestion des fonds accordés. La pertinence des activités, leurs effets sur les populations, les institutions locales et les politiques nationales, leur pérennité, leur efficacité, en somme leur efficacité ne sont pas, ou peu, évalués⁴⁰³.

⁴⁰¹ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 20.

⁴⁰² Ce constat était déjà partagé par les évaluateurs en 1999 : « ECHO déploie des efforts considérables et inutiles pour contrôler les moyens mis en œuvre et non les résultats atteints. Cela a pour effet de consommer les ressources disponibles, d'empêcher toute réponse rapide et de compliquer inutilement les relations avec les partenaires ». Ce à quoi la Commission a répondu : « il ne s'agit pas là d'une lacune propre à ECHO. En effet, certains changements qui pourraient s'avérer souhaitables nécessiteront des modifications plus globales au niveau de l'institution. Il est correct d'insister sur l'évaluation des résultats [...] Passer du contrôle des moyens mis en œuvre à la mesure des résultats suppose beaucoup de travail préparatoire et ne libérera pas forcément des ressources : cela pourrait même nécessiter qu'elles soient renforcées » (COM(1999) 468 final du 26.10.1999, op. cit., p.14). L'évaluation de 2006 confirme : « la micro-gestion et le contrôle administratif excessif sont encore trop souvent considérés comme des caractéristiques de la DG ECHO » ; « les rapports sur l'aide humanitaire se caractérisent généralement par la part trop importante qu'ils accordent aux intrants financiers. Il existe relativement peu de statistiques fiables sur les réalisations et les résultats par secteur d'intervention, par région géographique et par type de bénéficiaire » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., respectivement p. 7 et 48).

⁴⁰³ La pertinence consiste à évaluer si l'aide apportée est appropriée par rapport aux besoins. Une aide pérenne favorise par exemple la transition entre les distributions gratuites et des mécanismes plus durables comme la gratuité de soins. La gestion des ressources en fonction du résultat à obtenir détermine l'efficacité. Celle-ci se caractérise donc par la quantité de produits et de services délivrés ainsi que le nombre de

L'évaluation de l'aide porte moins sur l'efficacité d'un projet ou son bon déroulement que sur la traçabilité des crédits engagés. Dans ces conditions, il est difficile pour la Commission de s'adapter aux contraintes.

En réalité, les institutions européennes n'utilisent pas le contrôle et l'évaluation comme des instruments d'amélioration de l'aide. Elles tendent à adapter leurs fonctions pour les inscrire dans les procédures existantes plutôt que de concevoir des règles plus adaptées et efficaces afin d'accomplir ces missions. Les procédures permettent certes à la Commission de mettre en œuvre sa stratégie humanitaire, mais elles peuvent devenir une fin en soi et se retourner contre elle si elle perd de vue la finalité de sa mission. La Commission s'est donc enfermée dans sa logique bureaucratique : l'aide humanitaire est désormais prisonnière des contrôles plutôt que d'être motivée par ses objectifs.

La DG ECHO transfère le système de contrôle qu'elle subit à ses partenaires. Constatant qu'il est difficile de mesurer l'incidence des opérations d'aide humanitaire, elle a établi deux mécanismes de contrôle, l'un relatif à la performance et à l'expertise sur le terrain, l'autre à la viabilité de l'organisme⁴⁰⁴. Les partenaires sont tenus de justifier l'utilisation des fonds qu'elle leur octroie dans les rapports intermédiaires et finaux qu'ils doivent lui transmettre. S'ils reconnaissent volontiers que les procédures sont lourdes pour bénéficier des fonds européens, ils sont généralement conscients que ces contraintes sont un gage de bonne gestion⁴⁰⁵. Les ONG ont d'ailleurs intégré, pour la plupart, ces procédures dans leur fonctionnement interne, qui leur sont également utiles lorsqu'elles sont auditées par les cours des comptes nationales⁴⁰⁶.

personnes assistées (notamment celles identifiées *ex ante*) compte tenu de la durée du projet. L'efficacité est un critère peu évident dans le domaine de l'urgence, une aide immédiate pouvant être requise quel qu'en soit le coût. L'efficacité s'évalue à l'aune des résultats que le projet a permis d'atteindre au regard des objectifs fixés et des résultats escomptés. Il convient en outre d'analyser les raisons d'un éventuel échec ou des difficultés. L'évaluation de l'efficacité est limitée lorsque les données caractérisant la situation avant crise manquent (ce qui est souvent le cas) ou lorsque la population bénéficiaire a disparu (décédée ou déplacée).

⁴⁰⁴ Entretien avec Stefan DE KEERSMAECKER (*Legal Officer*, Unité B2, Questions juridiques et procédures, DG ECHO) à Bruxelles en juillet 2008. Le premier mécanisme de contrôle, « A », évalue l'expertise de l'organisme dans le cadre d'un projet (c'est-à-dire non seulement l'expérience et la capacité d'analyse du partenaire – combien de temps le partenaire a-t-il travaillé dans la région concernée ? A-t-il des capacités institutionnelles pour analyser la situation politique, sociale et économique ? – mais aussi la faisabilité des projets – les activités pourront-elles être menées à terme dans l'environnement dans lequel elles ont lieu ? Quels sont les contraintes identifiées ?). Le deuxième mécanisme de contrôle, « P », évalue la santé et la gestion financières.

⁴⁰⁵ Entretien avec du personnel d'Acted, d'Action contre la faim, d'Aide médicale internationale et de Médecins du monde souhaitant que ces propos ne soient pas attribués, Salon des solidarités, Paris, juin 2010.

⁴⁰⁶ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, II, A. A titre d'exemple, les ONG françaises recevant des financements publics sont soumises au contrôle régulier de la Cour des comptes française.

4. Une capacité d'évaluation défaillante

L'article 18 du règlement humanitaire prévoit que les actions financées par la Commission soient évaluées régulièrement afin de vérifier 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* »⁴⁰⁷.

Une unité d'évaluation, distincte d'autres unités, a été créée à cet effet au sein de l'Office humanitaire en 1996. Elle a rapidement publié un manuel opérationnel pour évaluer l'aide humanitaire. Ce manuel représente une initiative ambitieuse à deux titres : il s'agissait de la première tentative de la Commission de concevoir une méthodologie d'évaluation spécifique aux projets humanitaires ; il s'adressait non seulement aux partenaires opérationnels, mais aussi aux agences humanitaires des États membres et, plus largement, à l'ensemble des organismes humanitaires. Malheureusement, il ne prenait pas suffisamment en compte des problèmes fondamentaux inhérents à l'activité d'évaluation, notamment en termes de collecte de données de référence et de portée⁴⁰⁸. L'une des erreurs commises par la Commission a été de ne solliciter les partenaires et les États membres qu'après la publication du manuel, alors qu'une consultation en amont lui aurait permis de bénéficier de leur expérience d'une part, mais aussi de leur soutien après la publication.

En 2002, la Commission a publié un Guide d'évaluation pour permettre à son personnel d'apprécier l'impact et le résultat des opérations⁴⁰⁹. Ce guide contient un modèle de termes de référence pour l'évaluation des actions d'aide humanitaire financées par ECHO et une liste de critères et de questions à prendre en considération dans l'évaluation de l'aide humanitaire. Ce guide était encore très incomplet et d'importants efforts devaient être accomplis pour permettre aux évaluateurs de disposer d'un outil d'évaluation performant. En 2003, ECHO a poursuivi la phase pilote d'introduction d'indicateurs de performance dans les fiches d'évaluation de projets d'ECHO, afin d'évaluer les résultats

⁴⁰⁷ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 18. Les rapports relatifs à l'aide humanitaire que la Commission publie annuellement comprennent le résumé des actions financées au cours de l'exercice ainsi qu'une synthèse des évaluations externes effectuées et, le cas échéant, proposent des actions spécifiques pour l'avenir. Ils contiennent des informations relatives aux partenaires qui ont mis en œuvre les actions financées. Ils incluent aussi les orientations de la programmation stratégique indicative annuelle et les conclusions concernant l'exécution des financements durant l'exercice précédent. Enfin, ils peuvent informer sur les points faibles des actions en termes d'impact, et des résultats concrets obtenus au regard des objectifs fixés.

⁴⁰⁸ Voir MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 5.

⁴⁰⁹ Commission européenne, Unité d'évaluation ECHO, *Guide d'évaluation de l'action humanitaire financée par l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne*, Bruxelles, 2002.

obtenus par les partenaires⁴¹⁰. L'introduction de cette gestion basée sur les résultats répondait au souci de transparence et de finances saines suite aux scandales de 1999.

L'intégration d'indicateurs de performance s'est faite progressivement. Dans sa version élaborée en 2003, le CCP s'apparentait à un « contrat de moyens ». ECHO souhaitait en effet pouvoir vérifier les résultats obtenus par ses partenaires au vu des moyens investis par la Commission afin de rechercher le meilleur rapport qualité/coût des projets. Recommandés par les assistants techniques sur le terrain, dont la plupart sont issus d'ONG, les indicateurs devraient permettre aux partenaires de pouvoir s'adapter avec davantage de flexibilité aux changements induits par l'activité humanitaire. En effet, ils peuvent désormais changer les activités, voire les secteurs d'activités, dans la mesure où les réorientations de projets s'inscrivent toujours dans les objectifs déterminés dans le contrat d'opération. ECHO s'attachera à vérifier que les objectifs fixés ont bien été atteints. D'ailleurs, l'évaluation dépendra dans une large mesure sur la capacité des partenaires à fournir des informations sur le taux de réussite des projets.

Cette capacité est contrainte par l'urgence puisque les données permettant de caractériser la situation initiale sont rarement disponibles. La base de comparaison entre la situation initiale et celle qui prévaut au moment de l'évaluation repose donc le plus souvent sur des impressions générales. De plus, l'évolution très rapide de la plupart des situations d'urgence et le nombre important de facteurs susceptibles de modifier la situation et les besoins des bénéficiaires compliquent considérablement tout exercice d'évaluation de l'incidence des actions mises en œuvre. Lors de crises prolongées, les assistants techniques s'attachent généralement à donner un maximum d'informations susceptibles d'être utilisées pour évaluer de manière efficace l'impact des projets.

L'approche adoptée progressivement en faveur de l'évaluation des performances des projets a été confirmée dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire⁴¹¹. Cet effort à long terme est désormais intégré aux stratégies que la Commission établit chaque année pour l'aide humanitaire⁴¹². Dans la pratique, la DG ECHO veille désormais à demander à

⁴¹⁰ L'introduction d'indicateurs de performance était conforme aux recommandations de l'évaluation de 1999 : « il convient [...] de fixer, pour toutes les opérations, des objectifs spécifiques et mesurables, aussi simples soient-ils. Les consultants ont constaté qu'ECHO n'utilise pas d'indicateurs de performance, que ce soit dans la programmation, la planification de projets ou vis-à-vis de sa propre administration » (COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 13).

⁴¹¹ Voir Consensus européen sur l'aide humanitaire, *op. cit.*, § 40-47 et annexe « principes, normes et critères d'évaluation de l'aide humanitaire ».

⁴¹² Pour 2013, la Commission prévoyait en effet que les priorités de la DG ECHO prennent davantage en considération l'efficacité de l'aide ainsi que l'impact et les résultats des activités (DG ECHO, *DG for humanitarian & civil protection – Management plan 2013*, 21.12.2012, p. 7).

ses partenaires de préciser dans leurs propositions les indicateurs sur la base desquels reposera l'évaluation de l'impact de l'opération (ce qui favorise en outre l'adhésion des opérateurs aux critères d'évaluation qu'ils ont eux-mêmes fixés). ECHO peut également recommander l'utilisation de certains indicateurs⁴¹³. En toute hypothèse, la diversité des contextes de crise ne permet pas de définir des indicateurs valables quels que soient le secteur et la région d'intervention. L'utilisation des indicateurs de performance participe à l'approfondissement du partenariat et de la confiance mutuelle que les organismes opérationnels et la DG ECHO ont instauré.

Cela ne dispense pas les assistants techniques de suivre et de surveiller régulièrement les projets sur le terrain. Ils constatent parfois des dysfonctionnements graves dans la mise en œuvre du projet⁴¹⁴. Pour autant, la DG ECHO peut choisir de continuer à financer de tels projets. La décision d'arrêter un projet ou de refuser de rembourser les frais engagés par le partenaire (en raison de manquements aux obligations contractuelles) est délicate. La population de la zone d'intervention risque de souffrir, notamment si aucun autre acteur humanitaire n'est présent dans cette région et/ou dans ce secteur (nutrition, médical, etc.). Pourtant, en acceptant que le projet aille à son terme, la DG ECHO cautionne implicitement les manquements commis par le partenaire, qui se traduisent concrètement par des souffrances, voire des décès, qui auraient pu être évités.

Les actions humanitaires menées grâce aux fonds européens ne sont pas toutes évaluées systématiquement, cela se révélerait trop coûteux. ECHO a alors mis en place son propre programme annuel de contrôles et d'évaluations⁴¹⁵. La Commission ne disposant pas de la capacité adéquate, ces évaluations sont en réalité effectuées par des évaluateurs externes indépendants. L'unité Évaluation au sein d'ECHO planifie les contrôles et les évaluations qui seront effectuées par les consultants externes au cours de l'année. Ces évaluations portent généralement sur la capacité de gestion d'ECHO et des partenaires

⁴¹³ Par exemple, l'évaluation de projets de lutte contre la malnutrition, qui font intervenir plusieurs secteurs (nutrition et alimentation, santé, logistique, eau et assainissement), n'est pas aisée. Les contraintes s'expriment en termes de ressources (il convient que des spécialistes de chaque secteur participent à l'évaluation) et d'organisation (tous ces secteurs ne s'évaluent pas au même moment : ils n'obéissent pas à la même temporalité, les activités ne débutent pas simultanément). La DG ECHO se fonde alors sur les indicateurs fixés dans les protocoles nationaux de lutte contre la malnutrition (voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, A, 1) : durée du séjour en centre de récupération nutritionnelle, taux de récupération, d'abandon, de décès et de transfert des enfants malnutris pris en charge par les partenaires opérationnels.

⁴¹⁴ Nous avons ainsi pu observer en décembre 2008 au Burkina Faso des pratiques de soins et de nutrition inadéquates, mettant en péril la vie d'enfants malnutris.

⁴¹⁵ Le programme indicatif des évaluations est sur : http://ec.europa.eu/echo/evaluation/index_fr.htm. Une certaine flexibilité est aménagée afin de pouvoir effectuer des évaluations non prévues.

opérationnels ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des actions menées⁴¹⁶. Dans ce dernier cas, les évaluations concernent un pays ou un secteur d'activité en particulier.

Les évaluations sont menées *a posteriori* des actions humanitaires financées. Elles peuvent inclure des suggestions et des orientations possibles pour améliorer les actions à venir. ECHO déclare accorder une grande attention aux conclusions de ces évaluations qui constituent l'un des outils de prise de décision pour la planification stratégique annuelle de l'aide humanitaire⁴¹⁷. Des chercheurs constatent que les conclusions des évaluations ne sont parfois que faiblement prises en compte⁴¹⁸. La réalité est, à notre sens, plus nuancée et avant tout contingente des responsables géographiques, chacun trouvant ou non son intérêt à prendre connaissance de ces évaluations et à en tenir compte⁴¹⁹.

La pratique de confier les évaluations à un cabinet de consultants par une procédure d'appel d'offre pose néanmoins la question de leur objectivité⁴²⁰. Les évaluateurs externes peuvent en effet être tentés de rédiger des conclusions favorables à la Commission afin d'accroître leur chance d'obtenir de nouveaux contrats ultérieurement. Néanmoins, les consultants spécialisés dans l'évaluation de l'aide humanitaire sont rares (même si leur nombre croît depuis plusieurs années), la probabilité qu'ECHO leur confie une évaluation est donc importante. Par conséquent, les évaluations sont susceptibles d'être relativement objectives et de refléter la performance réelle d'ECHO⁴²¹.

⁴¹⁶ Deux évaluations majeures, portant sur l'ensemble de la politique humanitaire de la Commission ont par ailleurs été publiées en 1999 (COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*) et en 2006 (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*). La première s'inscrit dans le cadre de l'article 20 du règlement humanitaire et représenta une ressource précieuse pour le jeune Office humanitaire. La Commission a avoué y avoir porté une attention particulière : « la Commission souhaite faire part de son intérêt pour cette évaluation qui a identifié toute une série de questions très importantes. En effet, une bonne partie des informations que contient le rapport était tout simplement ignorée auparavant. Il constitue donc un tremplin pour améliorer la qualité des travaux de la Commission » (*ibid.*, p. 11).

⁴¹⁷ Entretien avec Maria PALACIOS VALDECANTOS (ECHO, *Assistante d'évaluation*) à Bruxelles avril 2011. Les stratégies de la DG ECHO sont disponibles sur : http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_fr.htm.

⁴¹⁸ Voir MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 9-11 ; VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 26.

⁴¹⁹ Conversations personnelles et observations au siège de la DG ECHO à Bruxelles.

⁴²⁰ PEROUSE DE MONTCLOS Pierre-Antoine, « Les ONG, à quoi bon ? », dans HOUZIAUX Alain (dir.), *L'aide au tiers-monde à quoi bon ?*, Les Editions de l'Atelier / Les Editions ouvrières, coll. Questions de vie, Paris, 2005, 122 p., p. 108-110.

⁴²¹ Analyses personnelles et entretien avec Maria PALACIOS VALDECANTOS (ECHO, *Assistante d'évaluation*) à Bruxelles avril 2011.

Conclusion

La DG ECHO, dotée d'une structure relativement légère, occupe une place singulière au sein de la Commission. Les Directions générales employant quelques centaines de personnes, telles ECHO, sont souvent en charge de domaines relevant d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres et/ou gèrent des budgets relativement faibles. La DG ECHO est soumise à diverses influences exercées tant par des institutions européennes que par des organismes externes. Les relations entre la DG ECHO et d'autres services de la Commission, ainsi que le processus conduisant à une décision d'aide humanitaire, sont également contingents des personnes à la tête d'ECHO et en charge du portefeuille concerné. Cette influence se retrouve par ailleurs dans les contrôles qui ont été institués à différents niveaux institutionnels.

Les mécanismes de contrôle de l'aide humanitaire de la Commission par le Conseil et le Parlement existent préalablement aux décisions de financement (comité d'aide humanitaire) et après leur mise en œuvre (contrôles). La perspective de subir des contrôles à différents niveaux incite la Commission à une gestion saine des financements qui lui sont confiés pour mener sa politique d'aide humanitaire. Aussi contraignantes et chronophages qu'elles soient, ces procédures permettent en outre d'éliminer les suspicions que les trois principales institutions européennes nourrissent les unes envers les autres. D'une part, le Conseil et le Parlement veillent à ce que la Commission n'outrepasse pas son mandat et n'agisse pas sans leur consentement. D'autre part, l'aval de ces deux institutions offre à la Commission une certaine garantie qu'ils n'interféreront ensuite pas dans sa gestion. Pour autant, la répartition des ressources financières dédiées à l'aide humanitaire ainsi que les procédures instituées ne sont pas totalement exemptes d'interactions avec le Parlement et le Conseil, formant l'Autorité budgétaire. Critiquée pour la portée de ces contrôles et les lacunes de ses évaluations, la DG ECHO s'est attachée à améliorer les modalités de suivi et d'analyse des projets qu'elle finance.

II. Une gestion complexe

Sans compétence explicite reconnue en matière d'aide humanitaire, les fonds communautaires dédiés aux secours d'urgence ne bénéficiaient pas d'une ligne budgétaire propre. L'éclatement de la gestion de l'aide d'urgence entre différentes structures avant la création d'ECHO se retrouvait donc dans les sources et les modalités de financements.

L'aide humanitaire à destination des pays d'Asie, d'Amérique latine et du Moyen-Orient relevait de la DG I (Relations extérieures) et était financée sur le budget général des Communautés européennes. En revanche, l'aide d'urgence aux pays ACP ainsi que l'aide alimentaire à court et à moyen termes étaient gérées par la DG VIII (Développement) sur la base des conventions CEE-ACP de Lomé et financées par le Fonds européen de développement (FED)⁴²².

Cette dichotomie a perduré nonobstant la création d'ECHO. Les crédits alloués à l'aide humanitaire proviennent toujours de deux sources bien distinctes mais complémentaires : le budget général de l'Union, dont l'allocation des ressources est fixée dans un cadre financier pluriannuel sur lequel se fondent les budgets annuels ; le FED, par les conventions de coopération avec les pays ACP. Les montants engagés, initialement peu élevés, ont connu une croissance rapide : l'aide d'urgence a ceci de particulier qu'il est difficile politiquement de justifier un refus de venir en aide à des victimes de catastrophes. En dépit de la reconnaissance d'une compétence en la matière et la création d'ECHO, la Commission dispose de multiples ressources financières pour l'aide humanitaire (A).

Nous l'avons vu, la Commission a en quelque sorte détourné des fonds prévus initialement pour la coopération au développement. Or, les financements entrant dans ce cadre sont conditionnés au respect des droits de l'homme ou de critères de bonne gouvernance, comme énoncé dans les conventions ACP-UE. Il est évident que l'aide humanitaire ne peut être subordonnée au respect de ces critères pour des raisons de rapidité de déblocage des fonds et en application du principe de non-discrimination⁴²³. Quelle que soit la nature de l'aide octroyée, les contraintes de l'urgence exigent souvent des procédures plus rapides et plus flexibles, qui semblent à première vue incompatibles avec l'administration européenne. Compte tenu de la spécificité de l'aide humanitaire par rapport aux autres politiques européennes, la Commission a rapidement pris conscience de la nécessité d'aménager des exceptions aux principes budgétaires (B).

L'adoption du budget a souvent fait l'objet d'âpres discussions entre la Commission, le Conseil et le Parlement, chacun défendant ses intérêts, notamment concernant les politiques extérieures de l'Union⁴²⁴. Le Conseil et le Parlement interviennent

⁴²² À partir des années 1970, le FED a financé des « aides exceptionnelles » à destination des pays ACP (Convention de Lomé I, art. 59), devenues « aides d'urgence » (Convention de Lomé II, art. 137). Le FED est alimenté par les contributions des États membres, qui contrôlent sa gestion. Contrairement aux autres fonds, le FED échappe aux procédures budgétaires européennes et bénéficie d'un régime financier autonome.

⁴²³ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 2.

⁴²⁴ Dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013, la Commission a proposé un montant global de 92 110

non seulement au niveau de la répartition des ressources de l'Union entre les différentes politiques menées par la Commission, mais aussi pour valider l'utilisation des fonds. Or, contrairement aux autres Directions générales, là encore du fait de la nature des actions menées, ECHO bénéficie de procédures décisionnelles et de mise en œuvre assouplies (C).

A. Des ressources financières dispersées

Il n'est pas évident d'identifier les différentes ressources dont disposait la Commission au service de l'action humanitaire avant la création d'ECHO⁴²⁵. Les opérations d'urgence étaient financées par des crédits provenant de diverses lignes budgétaires. La nature même de l'aide explique en partie cette multiplicité : de nombreuses activités peuvent relever tant de l'humanitaire que du développement, de la réhabilitation, de l'assistance aux réfugiés, de la promotion des droits de l'homme etc. Il n'est donc pas toujours aisé de déterminer la ligne budgétaire qui peut être mobilisée. Des dispositions juridiques ont souvent été interprétées de manière extensive afin de justifier l'utilisation des fonds à des fins humanitaires. Des ressources prévues pour des emplois autres étaient détournées de leur affectation initiale grâce, là encore, à une interprétation extensive⁴²⁶.

Face à l'implication croissante de la Commission en matière d'aide d'urgence et à la confusion des crédits à sa disposition dans ce domaine, il est rapidement apparu qu'une rationalisation des lignes budgétaires dédiées à l'assistance humanitaire devait accompagner la création d'ECHO (1). Cette restructuration a permis de rassembler les crédits destinés à l'action humanitaire et d'accroître la visibilité de la politique de la Commission dans ce

millions d'euros pour les politiques extérieures (rubrique 4). Or, 49 463 millions d'euros ont été finalement attribués par le Conseil lors de l'adoption du cadre financier. La procédure d'adoption du budget annuel est établie par le traité de Lisbonne (art. 310 et s. TFUE). En pratique, la Commission présente un projet de budget au plus tard mi-mai de l'année précédente au Conseil et au Parlement. Le Conseil transmet sa position (avant le 1^{er} octobre) accompagnée de ses motifs et éventuellement d'amendements, au Parlement. Celui-ci peut ensuite, sous quarante-deux jours, soit adopter le budget en première lecture, soit présenter ses amendements au Conseil. Dans ce second cas, si le Conseil accepte les amendements proposés par le Parlement sous dix jours, le budget est adopté. Dans le cas contraire, un comité de conciliation, composé de vingt-huit membres du Conseil et de vingt-huit représentants du Parlement, est réuni afin d'établir sous vingt-et-un jours un projet commun. Si le Conseil rejette ce dernier, le Parlement peut approuver le budget en dernier ressort. Si le Parlement rejette le projet commun ou si la procédure de conciliation échoue, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget. Après adoption, le budget peut être modifié en cas de circonstances inévitables, exceptionnelles ou imprévues. La Commission propose alors un projet de budget rectificatif, soumis aux mêmes procédures.

⁴²⁵ Nous nous intéressons ici aux ressources gérées par ECHO depuis sa création ainsi qu'aux différentes aides d'urgences accordées par la Commission auparavant. Nous excluons donc de notre propos les financements d'aide humanitaire des États membres et ceux qui s'inscrivent dans le cadre de la PESC.

⁴²⁶ Voir DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 252-259 au sujet de « l'anarchie initiale des lignes budgétaires consacrées à l'aide humanitaire ».

domaine. Les fonds gérés par la DG ECHO sont désormais regroupés au sein du budget général de l'Union européenne (2). Cependant, la Commission a toujours recours à des fonds extérieurs, relevant du FED (3).

1. Une rationalisation nécessaire

Des financements ont été attribués dans le cadre d'aides d'urgence avant même qu'une compétence humanitaire de la Commission européenne ne soit formellement et explicitement reconnue. Une première allocation de fonds a ainsi été opérée sur le budget général des Communautés européennes en 1968 au titre d'une aide alimentaire⁴²⁷. Avant la création d'ECHO, les activités humanitaires n'étant fondées sur aucune compétence expresse (qui aurait permis de déterminer des lignes budgétaires spécifiques), aucune ligne budgétaire n'était prévue pour les financements d'opérations humanitaires.

Auparavant issues des crédits initialement alloués pour la politique de coopération, les aides d'urgence ont une première fois été regroupées dans un article consacré aux « *Secours d'urgence aux populations de pays tiers victimes de catastrophe* » dans le budget 1991. Mais la singularisation de l'action humanitaire de la Commission n'intervient qu'à l'année suivante. La création d'ECHO s'est en effet accompagnée d'une rationalisation des différentes ressources financières et la restructuration des crédits consacrés à l'aide humanitaire constitua l'innovation majeure du budget 1993. La création d'une réserve d'aide d'urgence et d'un chapitre budgétaire regroupant les lignes consacrées à l'aide humanitaire a permis de simplifier des procédures et de faciliter la coordination des financements des actions extérieures tout en accroissant la visibilité des actions humanitaires de la Commission⁴²⁸.

En dépit de cette rationalisation, plusieurs lignes budgétaires subsistaient puisque les aides accordées étaient distinguées selon leur nature (aide humanitaire d'urgence, aide alimentaire, aide aux réfugiés, etc.) ainsi que la zone géographique concernée. De plus, des lignes pouvant être rapprochées d'activités humanitaires se retrouvaient dispersées dans le budget en dehors du chapitre consacré à l'aide humanitaire⁴²⁹.

⁴²⁷ Dans le cadre de la convention internationale sur l'aide alimentaire, *op. cit.* Voir APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 18.

⁴²⁸ Arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1993 (JO L 31 du 8 février 1993, p. 1416-1463). Ce chapitre budgétaire était inscrit dans les « Autres actions de coopération » de la sous-section B7 (Coopération avec les pays en voie de développement et les autres pays tiers).

⁴²⁹ L'énumération de ces lignes serait fastidieux et n'apporterait pas d'éclaircissement majeur à notre propos. Notons que ces lignes, par leur intitulé ou par leur commentaire explicatif, mentionnent l'aide humanitaire et/ou le règlement humanitaire. Pour une analyse de ces lignes budgétaires éparses entre 1993 et 1999, voir

À titre d'exemple, sept lignes budgétaires consacrées à l'aide humanitaire subsistaient pour l'exercice 1993 (Tableau 1). Les pays d'Europe de l'Est bénéficiaient de lignes de crédits distinctes, créées, semble-t-il, afin de répondre aux besoins spécifiques de ces pays. Pendant les années quatre-vingt-dix, les fonds budgétaires dédiés à l'action humanitaire ont concerné en priorité cette zone. Ont également été affectés aux populations de ces pays des crédits provenant des autres lignes budgétaires concernant plus généralement les pays tiers. La concentration des aides de la Commission à destination des pays d'Europe de l'Est au détriment des autres pays en développement répond certes aux besoins de l'urgence, mais aussi à des considérations politiques. Ce constat est toutefois à nuancer au regard des ressources du FED qui sont exclusivement destinées aux pays ACP. En définitive, la Commission semble avoir privilégié deux grandes zones géographiques pendant les années quatre-vingt-dix : les pays ACP (avec notamment la crise rwandaise) et l'Europe centrale et orientale (avec la crise des Balkans).

Tableau 1. Lignes budgétaires d'aide humanitaire en 1993⁴³⁰

| <i>Référence</i> | <i>Intitulé</i> |
|------------------|---|
| B7-211 | Aide alimentaire d'urgence aux pays en voie de développement |
| B7-214 | Aide humanitaire d'urgence aux pays d'Europe centrale et orientale |
| B7-215 | Aide humanitaire d'urgence aux populations des États indépendants de l'ancienne Union soviétique |
| B7-216 | Actions humanitaires dans les pays tiers |
| B7-217 | Aide d'urgence aux réfugiés et personnes déplacées dans les pays en voie de développement |
| B7-510 | Aide à des populations de pays en voie de développement et d'autres pays tiers victimes de catastrophes |
| B7-910 | Réserve d'aide d'urgence |

2. Les ressources budgétaires

Le budget général de l'Union, reflétant l'ensemble des compétences de celle-ci, est établi annuellement à partir du cadre financier pluriannuel issu des perspectives financières⁴³¹. L'adoption de cadres financiers pluriannuels depuis 1998 a grandement participé à la rationalisation et surtout à la cohérence des ressources budgétaires.

DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 262-267.

⁴³⁰ Source : Budget 1993, *op. cit.*, p. 1416-1427 et 1462-1463.

⁴³¹ 95 % du budget est géré par la Commission pour la mise en œuvre des politiques européennes (le solde correspondant à des dépenses administratives des autres institutions). Le budget est organisé en titres (correspondant à une politique), chapitres (correspondant à une activité) et articles. La nomenclature du budget est susceptible de modifications par l'autorité budgétaire. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositions relatives au cadre financier pluriannuel et aux budgets annuels sont mentionnées aux articles 310 à 324 du TFUE. Le cadre financier pluriannuel (art. 312 TFUE) indique les plafonds de crédits qui peuvent être inscrits au budget annuel de l'Union pour les grands domaines politiques. Il a donc pour objectif de permettre la maîtrise de l'évolution des dépenses tout en facilitant l'adoption des budgets

L'aide humanitaire étant désormais reconnue en tant que politique à part entière, elle s'inscrit dans le titre 23 « Aide humanitaire » du budget général de l'Union. Afin de mettre en œuvre les moyens nécessaires à son action, la Commission dispose de huit lignes de crédits, réparties dans deux chapitres distincts, relatifs aux dépenses administratives et opérationnelles, classées en fonction de la finalité de l'aide.

Tableau 2. Lignes budgétaires d'aide humanitaire et crédits engagés en 2013⁴³²

| <i>Référence</i> | <i>Intitulé</i> | <i>Dotation 2013</i> |
|------------------|--|----------------------|
| 23.01 | Chapitre « Dépenses administratives » | 36 165 828 € |
| 23.01.01 | Dépenses relatives au personnel en activité | 21 189 943 € |
| 23.01.02 | Personnel externe et autres dépenses de gestion à l'appui | 4 034 906 € |
| 23.01.03 | Dépenses relatives aux achats d'équipements et de services liés aux technologies de l'information et de la communication | 1 340 979 € |
| 23.01.04 | Dépenses d'appui aux actions d'aide humanitaire | 9 600 000 € |
| 23.02 | Chapitre « Aide humanitaire, y compris l'aide aux personnes déracinées, l'aide alimentaire et la préparation aux catastrophes » | 857 657 000 € |
| 23.02.01 | Aide humanitaire | 560 551 000 € |
| 23.02.02 | Aide alimentaire | 259 187 000 € |
| 23.02.03 | Prévention des catastrophes | 35 919 000 € |
| 23.02.04 | Corps européen d'aide humanitaire (ligne créée en 2010) | 2 000 000 € |

L'objectif de la rationalisation était d'accroître la visibilité et la cohérence des fonds destinés aux actions humanitaires. Si le regroupement des crédits a le mérite de simplifier la structure budgétaire, la rationalisation n'a pas complètement atteint son objectif. Une certaine confusion persiste puisque des lignes budgétaires extérieures au titre 23 peuvent être mobilisées ponctuellement à des fins humanitaires. Les crédits concernés sont destinés à des actions s'inscrivant dans la « zone grise » entre l'urgence et le développement, et peuvent donc en principe être gérés par EuropeAid (en charge du développement) et par la DG ECHO, du fait de la portée relativement étendue du mandat de cette dernière. Cette confusion est par ailleurs renforcée par la possibilité pour la DG ECHO de recourir à des fonds en dehors du budget général de l'Union grâce aux financements du FED.

annuels. Le cadre financier pluriannuel pour la période 2007-2013 repose sur l'Accord interinstitutionnel (AII) entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.06.2006, p. 1-17). Il fixe par exemple les dépenses de la rubrique « L'Union européenne en tant qu'acteur mondial » à 5,7 % des dépenses globales de l'Union, soit près de 56 millions d'euros pour les sept années couvertes par ce cadre financier (voir le site internet de la DG Programmation financière et budget : http://ec.europa.eu/budget/explained/index_fr.cfm)

⁴³² PARLEMENT EUROPEEN, Adoption définitive du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2013 (JO L 66 du 08.03.2013, Tome II, p. 959-967 et 973. Deux activités sont identifiées relatives à l'aide humanitaire sans disposer de ligne budgétaire dans ce chapitre : « appui administratif à la Direction générale de l'aide humanitaire » et « stratégie politique et coordination de la Direction générale de l'Aide humanitaire ».

3. Les ressources du Fonds européen de développement (FED)

En complément de ses ressources issues du budget général de l'Union, la DG ECHO peut puiser dans la réserve partagée de l'enveloppe B du 10^e FED⁴³³. Le FED, créé en 1958, finance la coopération avec les pays ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) des États membres. Il représente historiquement la première source financière d'aide d'urgence⁴³⁴. Contrairement au budget général, il est alimenté par les contributions financières directes des États membres, selon une clé de répartition spécifique négociée entre eux. Situé hors du champ communautaire, il est renégocié périodiquement dans le cadre des accords avec les pays ACP. Ses ressources ne peuvent donc bénéficier qu'aux pays partenaires dans le cadre des accords de Cotonou. Des modalités de mobilisation des fonds, spécifiques à l'aide humanitaire, diffèrent en fonction du montant⁴³⁵.

Lors des négociations du 10^e FED, la DG ECHO s'est vu attribuer un quart de la réserve, soit 150,25 millions d'euros sur la période 2008-2013, « *destiné[s] à couvrir des besoins imprévus tels que l'aide d'urgence lorsqu'une telle aide ne peut pas être financée sur le budget de l'UE* » dans les pays partenaires de l'UE⁴³⁶. ECHO dispose donc de fonds complémentaires et extérieurs au budget général de l'Union, même si ces ressources sont jugées assez faibles⁴³⁷.

Plusieurs lignes de crédit du budget général et une partie des fonds du FED destinés à l'aide extérieure sont donc attribuées aux actions humanitaires. La rationalisation, nécessaire compte tenu de la complexité de la gestion des ressources dédiées à ces actions, n'a pas empêché le recours à divers instruments financiers après la création d'ECHO. La

⁴³³ Les différents FED étant conclus pour cinq ans, les montants alloués à l'aide humanitaire le sont sur cette même période. Le 10^e FED (2008-2013) est régi par l'Accord de partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3-353), dit accord de Cotonou, révisé en 2005 (JO L 209 du 11.08.2005, p. 27-53) puis en 2010 (JO L 287 du 04.11.2010, p. 1-2) ; et par la Décision 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007 portant modification de la décision 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (JO L 109 du 26.04.2007, p. 33-41), dite décision d'association outre-mer. Depuis 2006, les montants non dépensés dans le cadre d'un FED ne peuvent plus être engagés au-delà de la durée initialement prévue. Des ressources issues de différents FED ne peuvent désormais plus coexister, sauf décision contraire du Conseil à l'unanimité (Décision n° 1/2006 du Conseil des ministres ACP-CE du 2 juin 2006 précisant le cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 et modifiant l'accord de partenariat ACP-CE révisé, JO L 247 du 09.09.2006, p. 22-25, Annexe Ib, article 4).

⁴³⁴ Voir *supra* chap. 1, I, A, 1.

⁴³⁵ Une procédure simplifiée a été instaurée pour les décisions inférieures à dix millions d'euros, ne nécessitant qu'une information *ex post* de la Commission au comité du FED dans le mois suivant la décision. Le Règlement (CE) n° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en œuvre du 10^e Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE (JO L 152 du 13.06.2007, p. 1-13) définit dans ses articles 5 § 4, 8 et 11 § 3 les modalités de mobilisation des fonds pour l'aide humanitaire.

⁴³⁶ Accord de Cotonou, *op. cit.*, Annexe IV, article 3. 2. b. EuropeAid dispose des 75% restants (soit 450,75 millions), dont 200 millions d'euros sont affectés à une réserve prudentielle en vue d'éventuelles réalimentations ponctuelles pour les pays ACP ou pour ECHO en cas de circonstances spécifiques qui peuvent nécessiter des aides d'urgence telles que définies dans les articles 72 et 73 de l'accord de Cotonou.

⁴³⁷ Entretien avec Paul DE SPIEGELEER (ECHO, *Chef de l'unité Programmation*) à Bruxelles en septembre 2008.

Cour des comptes a d'ailleurs relevé l'utilisation de multiples lignes budgétaires dans son rapport spécial n° 2/97 relatif aux aides humanitaires de l'Union entre 1992 et 1995⁴³⁸. Or, ces fonds obéissent à des procédures différentes puisque leur gestion dépend de services distincts au sein de la Commission⁴³⁹. Par exemple, les crédits d'aide alimentaire ont successivement été gérés par la DG en charge de l'agriculture, puis du développement et enfin de l'aide humanitaire⁴⁴⁰.

Les fonds dédiés à l'aide humanitaire n'échappent en principe pas à la rigueur budgétaire appliquée à l'ensemble des fonds européens, rigueur dictée par les impératifs de transparence et de bonne gestion. Les dépenses de la Commission peuvent être planifiées dans leur grande majorité puisqu'elles correspondent à des politiques structurelles. Si la prévisibilité de certains conflits internationaux et la planification des actions liées à la réhabilitation permettent de programmer une partie de l'aide humanitaire sur une année, les catastrophes naturelles échappent généralement à toute anticipation. Des dérogations budgétaires ont dû être instaurées pour répondre aux exigences imposées par l'urgence.

B. Des exceptions aménagées dans la gestion de l'action humanitaire

Les traités ont fixé des principes budgétaires dans lesquels s'inscrivent les finances de l'Union : l'unité et la vérité budgétaire, l'annualité, l'équilibre, l'unité de compte, l'universalité, la spécialité, la bonne gestion financière et la transparence⁴⁴¹. La DG ECHO, en tant que service de la Commission, doit évidemment respecter ces principes, dans la limite des aménagements prévus pour la mise en œuvre de la politique humanitaire. Afin d'adapter au mieux sa réponse aux crises, la DG ECHO bénéficie en effet d'exceptions à la rigueur budgétaire (1). D'autres instruments permettent à la DG ECHO d'adapter sa réponse aux crises dont la prévisibilité est impossible au moment de l'élaboration du budget annuel. Il s'agit notamment de la réserve d'aide d'urgence (2) et des mécanismes de transferts budgétaires (3).

⁴³⁸ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97, op. cit.*

⁴³⁹ Si l'exécution du budget général est assurée par la Commission, chaque article est géré par le service responsable de l'activité financée.

⁴⁴⁰ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, A, 3.

⁴⁴¹ Voir le règlement financier, *op. cit.*, Titre II.

1. Les dérogations aux principes budgétaires

L'action humanitaire dépend par nature des contraintes liées aux situations sur le terrain des crises. Elle semble donc incompatible avec une rigueur administrative. Or, ECHO est une Direction générale de la Commission européenne qui doit respecter le cadre réglementaire de l'Union, garant de la transparence et de la bonne gestion des fonds publics. Deux principes sont en particulier concernés : l'unité et surtout l'annualité. Les contraintes que sont la rigueur et la flexibilité se retrouvent dans le règlement financier qui s'applique normalement à l'ensemble des institutions de l'Union, mais qui précise les exceptions spécifiques à l'aide humanitaire.

Selon le principe d'unité, « aucune recette ni aucune dépense ne peut être effectuée autrement que par imputation à une ligne du budget »⁴⁴². La totalité des recettes et des dépenses de l'Union doit donc s'inscrire dans le budget général. Or, ECHO dispose également de ressources issues du FED. Celui-ci se situe en dehors du budget général, même si sa budgétisation, c'est-à-dire son intégration au budget général, est demandée par le Parlement et la Commission depuis 1973⁴⁴³. Les actions humanitaires et de développement, financées grâce au FED, obéissent donc à des règles administratives et des structures décisionnelles distinctes, conformément à l'accord de Cotonou.

Le principe d'annualité exige que les crédits prévus pour un exercice soient engagés avant le 31 décembre sous peine d'être perdus⁴⁴⁴. Les reliquats des lignes budgétaires dédiées à l'aide humanitaire inscrites dans le budget général ne peuvent donc en principe

⁴⁴² *Ibid.*, art. 5 § 1.

⁴⁴³ Proposée par le Parlement, la budgétisation du FED a été reprise par la Commission en 1973 puis en 1979. Plus récemment, la proposition a été renouvelée dans la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE*, COM(2003) 590 final du 08.10.2003. Lors de la dernière négociation des perspectives financières pour la période 2007-2013, le Conseil européen (15-16 décembre 2005) s'est toutefois opposé à la budgétisation du FED. Celle-ci permettrait une plus grande cohérence des financements européens (dans le respect du principe d'unité) ; de concentrer les moyens ; de garantir de plus grandes transparence et indépendance ; de simplifier et d'harmoniser les procédures, la gestion et le contrôle des fonds ; de renforcer la position internationale de l'Union. En pratique, les pays ACP bénéficient aussi d'aides du budget général, et rien ne distingue les aides provenant du budget général de celles issues du FED puisque leur gestion est complémentaire et assurée par la Commission. Toutefois, l'intégration du FED au budget général porterait atteinte à la flexibilité (due notamment à l'absence du principe d'annualité) et à la politisation des accords de coopération (qui se réduiraient alors à de simples accords économiques). Si la Commission et le Parlement sont plutôt favorables à la budgétisation du FED, les États membres de l'Union sont partagés entre, d'une part, certains États sans liens historiques avec les pays ACP et/ou les plus gros contributeurs du FED (la France et l'Allemagne), qui y sont favorables puisque leur contribution diminuerait ; d'autre part les autres États membres qui redoutent de voir leur contribution augmenter. En toute hypothèse, les États membres perdraient la maîtrise du processus décisionnel qui reviendrait au Parlement. Enfin, les pays ACP ne sont pas favorables puisqu'ils redoutent que cela ne porte atteinte à leur statut de partenaire privilégié de l'Union.

⁴⁴⁴ « Les crédits inscrits au budget sont autorisés pour la durée d'un exercice budgétaire qui commence le 1^{er} janvier et s'achève le 31 décembre », Règlement financier, *op. cit.*, art. 9 ; « Les crédits non utilisés à la fin de l'exercice pour lequel ils ont été

être reportés d'une année sur l'autre. Cela n'est cependant pas problématique puisque ECHO est l'une des Directions générales qui utilise généralement l'ensemble de ses ressources. D'ailleurs, les partenaires savent qu'il est plus facile d'obtenir des financements en fin d'année, puisqu'elle cherchera à liquider son budget afin de justifier les montants dédiés à l'aide humanitaire et d'éviter que son budget ne soit réduit l'année suivante. Néanmoins, des crédits peuvent être reportés l'année suivante, sous certaines conditions⁴⁴⁵.

Compte tenu de ces aménagements dont elle bénéficie, la DG ECHO conserve chaque année un montant de crédits non engagés afin de faire face à des catastrophes imprévues survenant en toute fin d'année et qui nécessiteraient une mobilisation massive de fonds au début de l'année suivante. Le tsunami du 26 décembre 2004 en Asie du Sud-Est en est l'exemple le plus éloquent. Cette pratique permet d'éviter d'engager des montants importants de crédits dès le début de l'exercice, ce qui grèverait les fonds prévus pour l'aide humanitaire de l'année à commencer.

Par ailleurs, deux particularités permettent à ECHO de bénéficier de procédures financières plus souples⁴⁴⁶. La première est une dérogation au principe d'additionnalité. Selon ce principe, les financements européens ne peuvent couvrir la totalité d'un programme. Le règlement financier offre à ECHO la possibilité de cofinancer ou de financer totalement un projet. En second lieu, ECHO peut octroyer des subventions rétroactives dans certains cas (ce que ne peuvent faire les autres DG). Cela est particulièrement approprié aux actions humanitaires en cas de catastrophes imprévisibles. Des organismes apportent souvent une réponse matérielle et humaine aux besoins sur le terrain avant même d'obtenir un accord de financement d'ECHO. Les crédits accordés par l'Office humanitaire peuvent donc rembourser les frais avancés par le partenaire.

Parallèlement à ces dérogations aux principes budgétaires, la DG ECHO a la possibilité de recourir à une réserve d'aide d'urgence ou au transfert de crédits de lignes budgétaires gérées par d'autres services de la Commission.

inscrits sont annulés », *ibid.*, art. 9 § 1 al. 1.

⁴⁴⁵ « [les crédits non utilisés] peuvent faire l'objet d'une décision de report, limité au seul exercice suivant, prise par l'institution concernée au plus tard le 15 février conformément aux paragraphes 2 et 3 ou faire l'objet d'un report de droit conformément au paragraphe 4 » (*ibid.*, art. 9 § 1, al. 2). Tous les crédits ne sont pas concernés par les reports puisque « les crédits mis en réserve et les crédits relatifs aux dépenses de personnel ne peuvent faire l'objet d'un report. » (§ 6). L'article 9 précise également la procédure.

⁴⁴⁶ Conformément au règlement humanitaire, *op. cit.*, 14^{ème} considérant : « 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 ».

2. La réserve d'aide d'urgence

Au sein de la Commission, une réserve d'aide d'urgence (RAU, chapitre B7-40 du budget général) permet depuis 1993 de « *répondre rapidement à des besoins ponctuels d'aide, à la suite d'événements qui ne sont pas prévisibles lors de l'établissement du budget, en priorité pour des actions à caractère humanitaire* »⁴⁴⁷. Cette réserve peut être mobilisée sur demande justifiée du Commissaire en charge de l'aide humanitaire et nécessite une procédure de trilogue entre le Conseil, le Parlement et la Commission. Celle-ci doit obtenir l'accord de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement) sur la nécessité du recours à cette réserve d'aide d'urgence ainsi que sur le montant demandé⁴⁴⁸.

Même s'il se veut souple, le processus de mobilisation de la réserve est assez lourd et relativement lent compte tenu de la nature des aides octroyées. En premier lieu, le Conseil puis le Parlement doivent être consultés. Le délai de la consultation est de six à huit semaines, mais il peut être réduit « *en cas d'urgence* »⁴⁴⁹. Si cette procédure donne à l'Autorité budgétaire un droit de contrôle sur la mise à disposition de nouveaux crédits pour l'aide humanitaire, la Commission a toujours obtenu le consentement du Conseil et le soutien du Parlement. Cependant, les fonds ne sont disponibles qu'après un nouveau délai. La réserve constitue une provision et n'a donc pas d'affectation initiale précise. Les États membres

⁴⁴⁷ La réserve est prévue par le Conseil européen d'Edimbourg en 1992 et formalisée dans l'Accord interinstitutionnel (AII) du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 331 du 07.12.1993, p. 1-10), § II.15. La réserve est désormais régie par l'AII du 17 mai 2006, *op. cit.*, § 25 et par le règlement financier, *op. cit.*, art. 26. Cette réserve n'étant pas exclusivement destinée à l'aide humanitaire, des dépenses liées au développement, à la gestion civile d'une crise ainsi qu'à la protection civile peuvent s'inscrire dans ce cadre, à condition qu'elles répondent aux critères d'utilisation, notamment en termes d'imprévisibilité. La réserve a été utilisée en moyenne à 33 % par ECHO entre 2000 et 2006 (COMMISSION EUROPEENNE, *ECHO Financial Report 2006*, p. 9).

⁴⁴⁸ « *Lorsqu'elle considère qu'il est nécessaire de faire appel à l'une de ces réserves, la Commission soumet aux deux branches de l'autorité budgétaire une proposition de virement correspondante. Toute proposition de la Commission en vue d'un recours à la réserve pour aides d'urgence doit, toutefois, être précédée d'un examen des possibilités de réaffectation des crédits. Concomitamment à sa proposition de virement, la Commission initie une procédure de trilogue, éventuellement sous forme simplifiée, afin d'obtenir l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire sur la nécessité du recours aux réserves et le montant requis. Si la proposition de la Commission ne recueille pas l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire, et à défaut de pouvoir parvenir à une position commune, le Parlement européen et le Conseil s'abstiennent de statuer sur la proposition de virement de la Commission.* » AII du 29 octobre 1993, *op. cit.*, § II.E.15. Le trilogue se forme généralement dans les deux semaines suivant la requête de la Commission. Compte tenu de la nature des actions financées par cette réserve, il y a lieu d'espérer que la procédure simplifiée s'applique. Le Conseil et le Parlement n'interviennent ensuite plus dans la gestion, sauf exception.

⁴⁴⁹ Le délai court à partir de l'accusé de réception de la proposition de virement de la Commission par le Parlement. « *Lorsqu'il s'agit de propositions de virement relatives aux dépenses autres que celles découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci, le Parlement européen, après consultation du Conseil, statue dans un délai de six semaines, sauf en cas d'urgence. Le Conseil rend son avis, à la majorité qualifiée, en temps utile pour permettre au Parlement européen d'en prendre connaissance et de statuer dans le délai indiqué. À défaut d'une décision dans ce délai, les propositions de virement sont réputées approuvées* » (règlement financier, *op. cit.*, art. 24, § 3). Le délai réduit (en cas d'urgence) n'est cependant pas précisé. L'absence de décision des deux branches de l'autorité budgétaire valant acceptation, la demande de la Commission de mobilisation de la réserve serait alors automatiquement validée.

sont sollicités afin de contribuer au financement⁴⁵⁰. Selon Cécile Aptel, cette procédure a été choisie car elle permet « de résoudre l'ambiguïté entre la recherche d'un indispensable accord politique entre les institutions, qui peut être long à obtenir, et la nécessité d'une réponse rapide aux situations d'urgence. En étant décidé au plus haut niveau politique, le compromis a davantage de chances d'être rapidement arrêté et de ne pas entraver l'efficacité de l'aide d'urgence »⁴⁵¹.

Par ailleurs, la Commission peut solliciter des fonds de la réserve uniquement pour de nouvelles catastrophes, ce qui exclut les cas d'aggravation de crises déjà financées. En outre, elle doit justifier qu'au moins 80 % des crédits d'aide humanitaire ont été engagés⁴⁵². Sauf année exceptionnellement riche en catastrophes de grande ampleur au cours du premier semestre, cette condition n'est remplie qu'en fin d'année. Dans le but de pouvoir solliciter plus rapidement les fonds de la réserve, la Commission peut être tentée d'engager assez tôt tous ses crédits prévus sur le budget général. Il s'ajoute à cela que le délai du processus de mobilisation de la réserve ne permet souvent pas à la Commission de pouvoir disposer de manière effective des fonds de la réserve avant novembre, voire décembre, avec le risque que ces crédits ne soient reportés sur l'année suivante.

La Cour des comptes a d'ailleurs relevé que la procédure de mobilisation de la réserve était trop contraignante et manquait d'efficacité⁴⁵³. Deux critiques sont notamment adressées. Tout d'abord, l'utilisation systématique de la réserve pour pallier des ressources budgétaires insuffisantes⁴⁵⁴. ECHO a été mis en place durant le conflit en ex-Yougoslavie et l'année précédent le génocide au Rwanda, deux crises majeures qui ont nécessité de gros volumes d'aide. Ensuite, la réaction tardive de la Commission pour mobiliser la RAU

⁴⁵⁰ « Les recettes nécessaires à la couverture totale ou partielle de [...] la réserve pour des aides d'urgence dans les pays tiers, inscrit[e] au budget, ne sont appelées auprès des États membres qu'au moment de la mise en œuvre des réserves. » (Décision 94/728/CE du Conseil du 31 octobre 1994 relative au système des ressources propres des Communautés européennes (JO L 293 du 12.11.1994, p. 9-13), art. 6).

⁴⁵¹ APTEL Cécile, *La politique humanitaire de l'Union européenne...*, op. cit., p. 56.

⁴⁵² « The main problem is the lengthy procedure required to release appropriations from the reserve part of the EU budget, coupled with the requirement first to have disbursed 80% of the funds initially attributed. » COMMISSION EUROPÉENNE, 1996 *Annual Report on Humanitarian Aid*, COM(97) 437 final du 03.09.1997, p. 6.

⁴⁵³ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, op. cit., § 2.14 à 2.16, p. 8-9. Le Parlement a également pointé l'incompatibilité de la mobilisation de fonds de la RAU lors de crises imprévisibles : « il apparaît que l'autorité budgétaire a répondu assez rapidement aux demandes de mobilisation de la réserve présentées en 2002. Cependant, d'un point de vue opérationnel, il est nécessaire qu'ECHO s'y prenne de un à deux mois à l'avance », PARLEMENT EUROPEEN, « Document de travail n° 7 sur l'aide humanitaire. Procédure budgétaire 2004 », Commission des budgets, Rapporteur : Jan Mulder, 23 avril 2003, PE 325.530, p. 12.

⁴⁵⁴ Cette tendance a également été constatée par la Commission : « la présence de cette réserve ne doit pas dispenser de prévoir des dotations suffisantes sous la rubrique 4 au titre de l'aide humanitaire pour faire face aux interventions prévisibles en moyenne chaque année. Or, on constate que ces dotations ont été constamment sous-estimées au cours de la période et qu'il a donc été nécessaire de les renforcer en cours d'exercice par mobilisation de la réserve alors que le caractère imprévu des événements en cause n'était pas toujours totalement établi », COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport sur la mise en œuvre de l'accord interinstitutionnel du 29 octobre 1993 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire – Propositions en vue de son renouvellement*, COM(1998) 165 final du 18.03.1998.

engendre des reports d'une année sur l'autre (reports qui doivent rester exceptionnels dans le cadre des finances européennes). Les recommandations de la Cour des comptes – accélérer la procédure pour débloquer les fonds de la réserve et augmenter le budget de l'aide humanitaire tout en réduisant les montants de la RAU – ont été peu suivies. ECHO a eu recours presque chaque année à la réserve⁴⁵⁵. La Commissaire en charge de l'aide humanitaire a d'ailleurs récemment appelé à un assouplissement de sa mobilisation et à un accroissement de sa dotation⁴⁵⁶.

La mobilisation de la réserve d'aide d'urgence implique des procédures budgétaires paradoxalement peu compatibles avec l'urgence. La DG ECHO bénéficie par ailleurs d'une certaine souplesse dans la programmation de ses fonds.

3. Les mécanismes de transferts budgétaires

Les Directions générales sont en principe tenues de communiquer leur programmation du budget, indiquant l'emploi prévisionnel des fonds européens qui leur sont alloués pour mener une politique. Or, dès la création d'ECHO, la Commission est consciente que, contrairement à la grande majorité des actions qu'elle a l'habitude de financer, des allocations imprévues sont inhérentes à l'action humanitaire. Par conséquent, des alternatives administrativement plus flexibles ont été recherchées. La nature même de l'aide accordée permet à la DG ECHO de disposer de plusieurs mécanismes budgétaires afin de faire face aux crises imprévisibles et/ou d'ampleur exceptionnelle.

Les premiers mécanismes sont internes à la DG ECHO. En pratique, lors de la programmation du budget, environ 20 % des fonds prévus pour la ligne « Aide humanitaire » ne sont pas attribués afin de constituer une réserve opérationnelle. ECHO peut assez librement affecter ces fonds aux crises imprévues qui surgiront au cours de l'année. L'occurrence et l'ampleur accrues des catastrophes naturelles ont amené la Commission à augmenter cette réserve opérationnelle (jusqu'en 2009, seuls 15 % des crédits d'aide humanitaire lui étaient destinés). De plus, le montant de la ligne « Aide

⁴⁵⁵ Voir Annexe 3, notamment les tables a et c.

⁴⁵⁶ « *What we are asking for is not just money, but more flexibility in reserves rather than just a massive increase of our budget. [...] we are asking for the EU budget Emergency aid reserve to be increased to 350 million a year and we are asking for this reserve to be carried forward, if not used fully in any given year. I believe that this is very important to succeed because each year is different from the previous or the coming one. [...] If we succeed with the proposal we have prepared, that would mean a lot of capacity to fund your activities in a more flexible manner, respond to the different profile of different years. I think that it is very important and worth trying to build a big buffer in a world of unpredictable waves of disasters and conflicts* », Discours de Kristalina Georgieva, Commissaire européen à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises, « ECHO & Partners: Helping People Together » (SPEECH/11/757), *op. cit.*

humanitaire » augmentant régulièrement tous les ans, celui de la réserve opérationnelle augmente dans les mêmes proportions.

En outre, à l'intérieur du chapitre budgétaire consacré à l'aide humanitaire, des montants initialement prévus pour une crise peuvent être réattribués en cours d'année en fonction des besoins. Les réaffectations concernent en particulier des crises survenant dans des régions gérées par une même unité géographique au siège d'ECHO et, notamment, des réallocations au sein d'un même pays. Des crédits de la ligne « dépenses d'appui » sont également régulièrement réaffectés⁴⁵⁷. Contrairement aux crédits de chapitre à chapitre, ces virements à l'intérieur d'un même chapitre n'ont pas à être justifiés auprès de l'autorité budgétaire, même si l'accord de la DG Budget est requis. La Commission, la DG ECHO en particulier, bénéficient donc d'une certaine liberté dans la gestion des transferts. Toutefois, la Commission étant tenue de rendre compte de sa gestion annuellement devant l'autorité budgétaire, les virements doivent correspondre aux besoins humanitaires.

En toute hypothèse, la réserve d'aide d'urgence, tout comme les autres lignes budgétaires, sont clôturées mi-décembre. Or, des crises peuvent se déclencher en fin d'année, alors que les comptes de l'année suivante ne sont pas encore disponibles. Le règlement financier prévoit que des reliquats de lignes budgétaires gérées par la Commission puissent être réaffectés à l'aide humanitaire sous certaines conditions⁴⁵⁸.

Les instruments de réserve se révèlent d'une importance capitale compte tenu de la nature des aides. Ils ont le mérite d'aménager une certaine flexibilité dans les procédures budgétaires de la Commission. La DG ECHO a en effet régulièrement souffert de se voir allouer un budget inférieur aux besoins identifiés ou prévisibles lors des négociations des budgets annuels⁴⁵⁹. Elle a d'ailleurs recouru chaque année, depuis sa création, à ces mécanismes de réserve et aux transferts budgétaires⁴⁶⁰. Conçue comme exceptionnelle, cette pratique s'est donc révélée structurelle et a mis en évidence l'inadéquation des allocations initiales du budget européen pour l'action humanitaire. L'Autorité budgétaire

⁴⁵⁷ Règlement financier, *op. cit.*, art. 23.

⁴⁵⁸ « Dans des cas exceptionnels dûment justifiés de catastrophes et de crises humanitaires internationales survenant après le 15 décembre de l'exercice budgétaire, la Commission peut procéder au virement de crédits inutilisés de l'exercice budgétaire en cours et toujours disponibles dans les titres du budget relevant de la rubrique 4 du cadre financier pluriannuel vers les titres du budget concernant les aides visant des situations de crise et les opérations d'aide humanitaire. La Commission informe les deux branches de l'autorité budgétaire immédiatement après avoir procédé à de tels virements », *ibid.*, art. 26 § 3.

⁴⁵⁹ Voir Annexe 3, table b.

⁴⁶⁰ *Ibidem*. Ces mécanismes on en moyenne représenté 19,5 % du budget total d'ECHO entre 1993 et 2010.

semble en avoir pris conscience : les montants alloués à l'aide humanitaire se sont révélés en définitive plus élevés que ceux proposés par la Commission⁴⁶¹.

Cette problématique est d'autant plus prégnante que les besoins d'aide humanitaire sont croissants et appellent toujours plus de ressources. Les fonds accordés au titre de l'aide humanitaire, qu'ils proviennent du budget général ou du FED, se sont considérablement accrus, suivant la fréquence et l'ampleur croissantes des catastrophes naturelles et des conflits⁴⁶². La Commission a progressivement acquis une place prépondérante parmi les bailleurs humanitaires sur la scène internationale⁴⁶³.

En définitive, la DG ECHO est partagée entre une volonté de disposer de procédures assez flexibles pour s'adapter à la nature de l'aide qu'elle octroie et la nécessité que ces procédures garantissent la bonne et transparente utilisation des fonds européens. L'urgence de l'action lui permet donc de bénéficier de mesures dérogatoires au règlement financier de la Commission, qui lui permettent notamment de mobiliser des fonds plus rapidement que les autres DG. Cette nécessaire flexibilité se retrouve au niveau des procédures décisionnelles et opérationnelles.

C. Des procédures multiples

La DG ECHO dispose d'une certaine autonomie pour dépenser son budget. En principe, l'aide qu'elle apporte lors d'une crise peut être initiée soit par la DG elle-même après avoir fait le constat de besoins humanitaires⁴⁶⁴ – elle fait alors appel à un partenaire qui en sera l'opérateur –, soit par un organisme, un État membre ou un pays tiers

⁴⁶¹ *Ibidem*. L'augmentation de l'enveloppe attribuée à l'aide humanitaire par le Conseil et le Parlement est toutefois à nuancer. La Commission établit sa proposition de budget au printemps de l'année précédant l'exercice concerné. L'Autorité budgétaire négocie le projet de budget à partir d'octobre et l'adoption a lieu en décembre. Le Conseil et le Parlement peuvent donc prendre en compte des événements qui se produisent entre le printemps et la fin de l'année précédant l'exercice. Pour les exercices 2010 et 2011, les montants adoptés sont effectivement supérieurs aux montants proposés par la Commission. Les conséquences de la crise alimentaire en 2008 et du séisme au Pakistan en 2009 semblent avoir pesé dans l'adoption du budget 2010. Il en est de même en 2011 suite au séisme à Haïti et aux inondations au Pakistan.

⁴⁶² Voir Annexe 3, tables a, b et c. En dépit de la crise financière mondiale survenue en 2008, les montants alloués à l'aide humanitaire n'ont pas diminué. Les fonds de solidarité créés au niveau européen pour aider les États membres ne semblent donc pas fonctionner au détriment de la solidarité internationale. La tendance mondiale à l'accroissement des fonds pour l'aide humanitaire s'explique en partie par l'accroissement du nombre et de l'ampleur des crises et par la défaillance relative des investissements de développement.

⁴⁶³ En 2012, la DG ECHO se place ainsi au deuxième rang mondial des donateurs, derrière les États-Unis. Ses fonds représentent 12,9 % de l'aide humanitaire totale (OCHA, *Financial Tracking Service*, données disponibles sur : http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_18_2012.PDF).

⁴⁶⁴ Ce constat est établi grâce au « *Global Needs Assessment* » et au « *Forgotten Crisis Assessment* », deux outils d'évaluations des besoins internes à la DG ECHO (voir *infra* Partie 2, chap. 1, II, B, 1).

bénéficiaire qui lui présente un projet et une demande de fonds⁴⁶⁵. En pratique, les partenaires envoient des propositions d'opération à la DG ECHO en réponse aux décisions de financement que cette dernière publie sur son site internet.

Afin de répondre à la disparité et à la complexité des crises, la Commission a souhaité disposer non seulement d'un ensemble cohérent de ressources, qui permette de disposer de fonds complémentaires et flexibles, mais aussi d'un processus – de l'évaluation des besoins à la prise de décision – adapté aux différentes catégories de décisions. En cas d'urgence notamment, les procédures doivent être réduites au minimum indispensable afin de permettre une réponse rapide suite au déclenchement d'une crise. Les procédures régissant les activités d'ECHO ont tenté de répondre à deux contraintes majeures qui, si elles ne s'opposent pas, sont loin d'être compatibles.

D'une part, le processus décisionnel doit être simple, rapide et flexible, caractéristiques spécifiques et fondamentales pour l'aide d'urgence. Les préoccupations qui ont accompagné les réflexions sur le fonctionnement d'ECHO ont également présidé au choix de sa structure. D'autre part, en tant que Direction générale, ECHO est soumise à la rigueur procédurale inhérente à la Commission. Or, un tel fonctionnement, basé sur des appels à proposition étudiés dans l'optique d'un éventuel financement, induit des procédures longues peu compatibles avec l'aide d'urgence. La DG ECHO en est donc exemptée et dispose de procédures propres. À cet effet, quatre types de décisions de financement permettent à la DG ECHO d'attribuer des fonds aux crises (1). De la nature de la décision dépendent les procédures décisionnelles (2) et opérationnelles (3) de l'aide.

1. La typologie des décisions de financement

Les décisions de financement constituent un préalable indispensable à toute dépense engagée par l'Union⁴⁶⁶. Elles forment la base juridique des allocations d'aide humanitaire et déterminent le contexte et les modalités d'intervention de la Commission. Les quatre types de décisions au service de l'action humanitaire sont regroupées en deux

⁴⁶⁵ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 6.

⁴⁶⁶ « Sauf lorsqu'il s'agit de crédits qui, conformément à l'article 49, paragraphe 2, peuvent être exécutés sans acte de base, l'engagement de la dépense est précédé d'une décision de financement adoptée par l'institution ou les autorités déléguées par celle-ci » (Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.09.2002, p. 1-48), art. 75 § 2). Le Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002) précise : « la décision de financement détermine les éléments essentiels d'une action qui implique une dépense à charge du budget » (art. 90)

catégories : urgence ou hors urgence⁴⁶⁷ Le choix dépend de paramètres tels que la nature de la crise, le degré d'urgence de la réponse, le montant des fonds et la durée des actions à mettre en œuvre (voir Tableau 3 *infra*).

Les décisions d'urgence ne peuvent être utilisées que dans des cas précis de crises.

La *décision de première urgence*, initiée en juin 2001, est la plus rare. Elle vise à couvrir immédiatement les premiers besoins des populations dans les soixante-douze heures suivant l'apparition d'une catastrophe naturelle ou le déclenchement d'un conflit. D'un montant maximal est de trois millions d'euros, elle n'est pas destinée à couvrir tous les besoins de ces crises⁴⁶⁸. Elle concerne des situations très précises et est en grande majorité utilisée suite à des catastrophes naturelles⁴⁶⁹. La mise en œuvre, réservée aux organismes partenaires, doit débiter dans les cinq jours après le déclenchement de la crise et ne peut dépasser trois mois. Une seule décision de première urgence peut être octroyée pour une crise. La Commission s'efforce de réduire le temps de réponse, déjà relativement court⁴⁷⁰.

La *décision d'urgence* concerne une nouvelle crise ou une crise existante dont l'instabilité et/ou l'évolution incertaine nécessitent une réponse rapide et flexible. Dans ce dernier cas, elle correspond à une situation de « crise dans la crise » (par exemple lorsque le coup d'État au Mali le 22 mars 2012 et l'insurrection qui a suivi dans le Nord ont exacerbé la crise alimentaire). La majorité de ces décisions, d'un montant maximum de dix millions d'euros, concerne des catastrophes naturelles. Cette procédure, prévue par le règlement humanitaire (art. 13), permet de mettre en œuvre des opérations d'une durée maximale de six mois, pouvant compléter et succéder à une décision de première urgence. Si le recours à des organismes non partenaires n'est pas interdit, il n'est toutefois pas encouragé⁴⁷¹. La

⁴⁶⁷ Cette typologie ne tient pas compte de la restructuration des décisions amorcée à la fin de l'année 2010 avec l'apparition de la décision mondiale (« *worldwide* ») qui réunit les plans globaux et les décisions *ad hoc*. Cette approche globale a pour but de calquer les décisions de financement sur la stratégie opérationnelle annuelle planifiée par la DG ECHO afin de rationaliser, de simplifier et de rendre plus transparente la mise en œuvre des aides humanitaires. La décision mondiale est accompagnée de Plans de mise en œuvre humanitaires (HIP, *Humanitarian Implementation Plan*) qui identifient les besoins humanitaires et détaillent les stratégies d'intervention pour les crises auxquelles la DG ECHO prévoit de répondre au cours de l'année. Compte tenu de la nature des crises relevant des décisions d'urgence, celles-ci sont évidemment exclues des décisions mondiales, tout comme les décisions relevant du FED. La typologie que nous présentons et analysons continue d'être utilisée parallèlement aux décisions « *worldwide* ».

⁴⁶⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Procédure décisionnelle dite "de première urgence"*, Document de travail des Services de la Commission, SEC(2001) 873 du 31.05.2001.

⁴⁶⁹ Seule une trentaine de financements de première urgence ont été décidés entre 2001 et 2010. Moins de 20 % des décisions concernent des conflits (DG ECHO, *Rapports financiers annuels*).

⁴⁷⁰ Le délai moyen entre l'enregistrement du projet de décision et sa validation, de douze heures en 2007, a été réduit de moitié en 2008 (DG ECHO, *Rapports financiers annuels*, 2007 et 2008).

⁴⁷¹ La DG ECHO l'indique clairement : « *de manière générale, il est vivement recommandé de faire appel uniquement à des partenaires CCP et à des organisations internationales* » (DG ECHO, « Fiches d'information concernant le CCP »,

réponse, à hauteur de deux millions d'euros, aux inondations survenues en juillet 2010 au Burkina Faso s'inscrit dans cette catégorie⁴⁷².

Les décisions hors urgence *ad hoc* et les *plans globaux* représentent la grande majorité des décisions. La durée prévue du financement doit être expressément précisée dans la décision afin d'établir des projets et des objectifs réalistes. Ces décisions

La décision ad hoc est un choix par défaut puisqu'elle est destinée aux projets ne relevant ni de l'urgence ni d'un plan global⁴⁷³. Elle peut concerner le suivi d'une décision de première urgence ou d'urgence arrivée à son terme ; des programmes sectoriels (pour l'aide alimentaire) ou thématiques (DIPECHO pour la prévention des catastrophes naturelles, subventions de renforcement des capacités) devant répondre à des objectifs spécifiques. Compte tenu de sa définition, elle forme la grande majorité des décisions prises par la DG ECHO, tant en nombre qu'en volume. Une décision *ad hoc* a ainsi permis d'octroyer 24 millions d'euros au Sahel pour répondre aux besoins de la crise alimentaire en 2010⁴⁷⁴.

Le *plan global*, comme celui adopté pour le Sahel, s'applique pour des crises de longue durée, complexes et/ou étendues, à lente évolution⁴⁷⁵. La prévisibilité de la crise, même faible, permet un minimum de planification et le recours à différents partenaires intervenant dans des secteurs complémentaires. Cette catégorie ne concerne que peu de décisions, mais engage des montants élevés, dont 10 % constituent souvent une réserve afin de parer aux imprévus liés à la nature de la crise. Il peut être curieux de retrouver des projets de réhabilitation, dans la palette des décisions de la DG ECHO. Cela traduit pourtant les efforts de la Commission pour assurer une certaine cohérence et préparer la transition entre les actions initiées dans l'urgence et les projets de développement.

Les décisions de financement permettent la mise en œuvre de toutes les actions prévues par le règlement humanitaire. Les procédures administratives entourant l'adoption de ces décisions peuvent paraître trop exigeantes compte tenu de la nature des actions menées. Leur durée a en effet un impact majeur sur la rapidité avec laquelle la Commission peut agir. Or, ECHO bénéficie d'une prise de décision très rapide (quelques heures après le

novembre 2010, Fiche A.1, p. 9).

⁴⁷² « Décision de la Commission relative au financement d'actions d'aide humanitaire d'urgence au Burkina Faso sur le 10^e Fonds européen de développement (FED) », ECHO/BFA/EDF/2010/01000 du 28.10.2010.

⁴⁷³ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 15.

⁴⁷⁴ « Décision de la Commission relative au financement d'actions humanitaires en Afrique de l'Ouest sur le 10^e Fonds européen de développement », ECHO/-WF/EDF/2010/01000. 2 millions d'euros ont été attribués au Burkina Faso, 15 millions au Niger, 2 millions au Nigeria et 5 millions au Tchad.

⁴⁷⁵ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 15 § 2.

déclenchement d'une crise) en comparaison d'autres services de la Commission (six mois sont en moyenne nécessaires pour financer d'un projet de développement).

Tableau 3. Décisions de financement

| Type de décision | URGENCE | | | HORS URGENCE | |
|--|--|--|---|---|--|
| | Première Urgence | Urgence | | Ad hoc | Plan global |
| Consultation du Cabinet | Informelle | OUI (2 jours) | | OUI (3 à 5 jours) | OUI (5 jours) |
| Consultation interservices | NON | OUI (3 jours) | | OUI (5 jours) | OUI (5 jours) |
| Comité d'aide humanitaire et Parlement | Information <i>ex post</i> . | ≤ 10 M€ : Information <i>ex post</i> | > 10 M€ : Consultation | ≤ 2 M€ : Information <i>ex post</i> | > 2 M€ : Consultation |
| Procédure d'adoption* et durée (moyenne) de la procédure du lancement à l'adoption | Délégation, par le directeur général de la DG ECHO 72 h maximum à partir du déclenchement ou de la déclaration de crise | ≤ 30 M€ : habilitation, par le Commissaire 10 jours ouvrables | > 30 M€ : écrite, par le Collège (5 jours) 10 jours ouvrables + 1 mois (consultation CAH et PE) | ≤ 10 M€ : habilitation par le Commissaire > 10 M€ : écrite, par le Collège (5 jours) 20 jours ouvrables + 1 mois (consultation CAH et PE, le cas échéant) | |
| Contexte d'utilisation et délai de réaction | Déclenchement soudain d'une nouvelle crise : dans les 72 h Une seule et unique décision par crise. Conventions uniquement avec des partenaires | - Consécutif à une décision de première urgence (crises en cours mais instables, en évolution) : dans les 6 mois - Sans décision de première urgence préalable (besoins humanitaires immédiats et non prévisibles dus à une nouvelle crise) : dans les 3 mois | | - Réponse ponctuelle et limitée dans le temps à des besoins humanitaires prévisibles et localisés - Suivi de décisions d'urgence - Autres types de financement non urgent (DIPECHO, décisions thématiques, subventions, etc.) | Cadre d'action cohérent dans une région où l'ampleur et la complexité de la crise sont telles qu'il semble probable qu'elle continue |
| Durée maximale des opérations | 3 mois (à partir du début des actions, celles-ci devant commencer dans les 5 jours suivant la crise). Pas d'extension possible. | 6 mois. | | 12 mois à partir de la date du début de la première action. Si la durée est supérieure, elle doit être justifiée (en général jusqu'à 18 mois). | |
| Date d'entrée en vigueur de la décision | Identique à la date d'adoption de la décision | | | Date d'adoption de la décision ou plus tard (en cas d'adoption en fin d'année avec des fonds de l'année suivante) | |

* Les décisions de financement doivent être élaborées en anglais ou en français pour les procédures par délégation ou par habilitation ; en anglais, en français et en allemand pour les procédures écrites. Durée de consultation (depuis le règlement de comitologie de 2011) : Comité d'aide humanitaire (CAH) et Parlement européen (PE) 3 à 4 semaines puis : 2 jours pour les décisions d'urgence ≤ 30 M€, 3 jours pour les décisions d'urgence > 30 M€, 5 jours pour les décisions hors urgence et 10 jours pour les décisions hors aide humanitaire (EVHAC par exemple). Par dérogation, la consultation peut être raccourcie dans des circonstances justifiées (procédure écrite).

Source : Adapté de DG ECHO, « *Fiches d'information* » concernant le CCP, décembre 2008, p. 7 et 15.

2. Les procédures de décision

Les procédures décisionnelles sont en principe fonction de l'origine des ressources financières (budget général ou FED) et non de la nature de l'aide ou de l'ampleur de la crise. En réalité, quelle que soit la source des fonds, la Commission applique globalement les mêmes principes et procédures, précisés dans le règlement humanitaire, le règlement intérieur de la Commission et le contrat-cadre de partenariat⁴⁷⁶. En revanche, le processus décisionnel diffère selon le montant de la décision, l'urgence et la durée de la réponse. Dans la plupart des cas, le comité d'aide humanitaire et le Parlement sont consultés.

Jusqu'en 1996, les décisions d'ECHO étaient adoptées par la Commission. Les États membres étaient seulement informés des décisions de financement lors de réunions trimestrielles. Le règlement humanitaire instaure une procédure de comitologie, qui fixe les modalités d'adoption d'une décision, et contraint la Commission à consulter d'autres institutions⁴⁷⁷. Désormais, les décisions suivent en principe une procédure écrite impliquant la participation du triangle institutionnel. Cependant, le règlement a aménagé en cas d'urgence des procédures d'habilitation et de délégation, plus rapides⁴⁷⁸.

La procédure écrite est la procédure normale pour l'adoption de décisions de financement. La DG ECHO lance une consultation interservices afin d'obtenir l'accord des services de la Commission concernés par la décision, suite à laquelle le Collège décide ou non d'adopter la décision⁴⁷⁹. Parallèlement, les États membres, réunis au sein du CAH, sont consultés et le Parlement exerce son droit de regard⁴⁸⁰. Les États membres sont informés des propositions de décisions et ont la possibilité d'exprimer leurs opinions. Un projet est envoyé deux à trois semaines avant la réunion mensuelle du comité, qui peut approuver ou

⁴⁷⁶ *Ibid.*, art. 13 à 17 et Décision (2010/138) de la Commission du 24 février 2010 modifiant son règlement intérieur (JO L 55 du 5 mars 2010, p. 60-67). La distinction dans les modalités de financement s'opère ainsi davantage en fonction du type de partenaire que de la source de financement.

⁴⁷⁷ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 17 fixant la composition et les procédures de décision du CAH.

⁴⁷⁸ Le tableau 3 *supra* précise la procédure applicable à chaque catégorie de décision. La consultation du CAH concerne les décisions d'urgence supérieures à 10 millions d'euros, les décisions *ad hoc* supérieures à 2 millions d'euros, les plans globaux (quel que soit leur montant) et toutes les modifications de décisions pour lesquelles le comité a été consulté. Pour les autres décisions, la Commission est tenue d'informer les États membres par écrit sous 48 heures (règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 13).

⁴⁷⁹ Règlement intérieur de la Commission, *op. cit.*, art. 12 La procédure peut être suspendue par tout acteur, la durée de suspension n'étant pas précisée.

⁴⁸⁰ Les articles 14 § 1 et 16 § 1 TUE présentent de manière générale les pouvoirs du Parlement et du Conseil, c'est-à-dire l'exercice conjoint de la fonction législative et budgétaire et non plus le seul pouvoir de décision du Conseil (le Parlement étant réduit alors à un rôle consultatif). Le traité de Lisbonne a rééquilibré les pouvoirs puisque le Parlement « est considéré officiellement et sans ambiguïté pour la première fois de son histoire, comme co-législateur de l'Union européenne à part égale avec le Conseil » (DELCOURT Christine, « Du traité constitutionnel au traité de Lisbonne : Quelles évolutions pour les institutions parlementaires ? », dans BROSSET Estelle, CHEVALLIER-GOVERS Constance, EDJAHARIAN Vérane *et al.* (dir.), *Le traité de Lisbonne : reconfiguration ou*

émettre un avis négatif sur une proposition⁴⁸¹, et mis à la disposition de la commission Développement du Parlement, qui peut user de son droit de regard jusqu'à l'adoption de la décision, dans le but de vérifier que la Commission n'outrepasse pas ses prérogatives. Les décisions ne peuvent pas être adoptées si le comité et le Parlement ne les ont pas examinées. Les institutions s'efforcent en général de ne pas faire durer cette procédure s'agissant d'actions humanitaires. En dépit d'une réduction des délais, trois mois sont en moyenne nécessaires pour qu'une décision soit adoptée⁴⁸². Cette procédure est donc peu compatible avec l'urgence de la réponse à apporter dans certaines circonstances.

La procédure écrite ne s'applique en réalité qu'aux décisions d'urgence supérieures à 30 millions d'euros et aux décisions hors urgence supérieures à 10 millions d'euros, c'est-à-dire principalement aux plans globaux. La Commission a reconnu la nécessité de disposer de procédures spécifiques pour l'aide humanitaire. Elle a aménagé des dispositions spéciales dans le règlement financier et dans son règlement intérieur afin d'accorder au Commissaire responsable le pouvoir d'agir au nom du Collège dans certains cas. Cette procédure d'habilitation concerne les décisions de financement d'urgence, dans la limite de trente millions d'euros et de six mois d'opérations, et de non urgence dans la limite de dix millions d'euros. La DG ECHO mène une consultation interservices au sein de la Commission (service juridique, Secrétariat général, DG Budget, EuropeAid et SEAE) mais n'a pas besoin de l'aval de l'autorité budgétaire pour adopter une décision. Plus légère que la procédure écrite puisqu'elle ne nécessite pas l'adoption par l'ensemble du Collège des Commissaires, cette procédure permet une action plus rapide. Cependant, les délais d'adoption d'une décision par cette procédure ont tendance à augmenter⁴⁸³. Le volume des documents gérés par les différents services de la Commission ainsi que la réorganisation des services extérieurs en 2010 et 2011 parallèlement à la mise en place du SEAE expliquent en grande partie cette tendance.

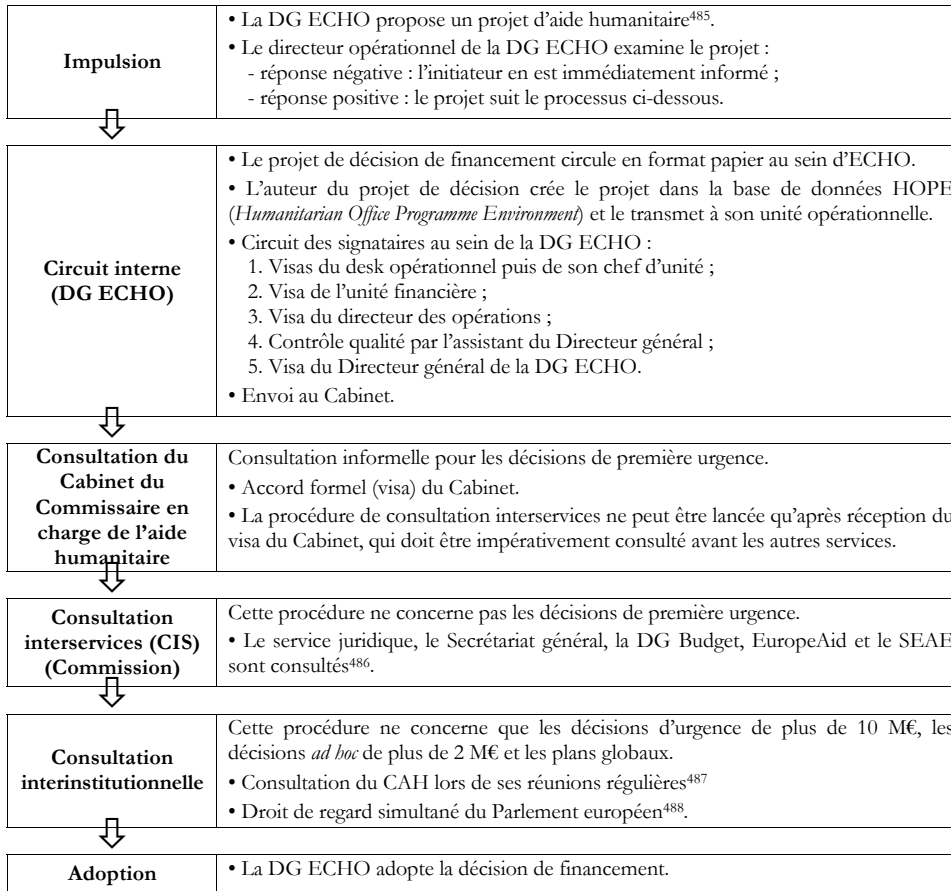
Le processus de décision comporte en toute hypothèse un circuit interne à ECHO puis, au minimum un circuit interne à la Commission, suivi de l'approbation du Parlement et du CAH des décisions dont le montant justifie une procédure plus rigoureuse (Figure 2).

déinstitutionnalisation de l'Union européenne, op. cit.

⁴⁸¹ Il est d'ailleurs invité, une fois par an, à examiner les orientations générales des activités humanitaires prévues pour l'année à venir, y compris les évaluations, le CCP et les autres instruments de gestion de l'aide, ainsi que toute question relative à l'aide européenne, en particulier la coordination avec les actions des États membres (art. 16 du règlement humanitaire). Ces questions sont ensuite discutées avec les États membres.

⁴⁸² La procédure écrite durait en moyenne 88 jours en 2010 contre 128 jours en 2006. Selon la période de l'année, la durée évolue entre deux et quatre mois (DG ECHO, *Rapports financiers* 2006 et 2010).

⁴⁸³ La procédure d'habilitation durait en moyenne 77 jours en 2010 contre 52 jours en 2006 (*ibidem*).

Figure 2. Processus décisionnel des financements⁴⁸⁴

⁴⁸⁴ Entretiens avec Stefan DE KEERSMAECKER (*Legal Officer*, Unité B2, Questions juridiques et procédures, DG ECHO) à Bruxelles en juillet 2008 et Christelle COURTADE (*Assistante juridique*, DG ECHO) à Bruxelles en mai 2011. Les délais moyens de réponse de chaque consultation sont indiqués dans le Tableau 3 *supra*.

⁴⁸⁵ La proposition doit indiquer : la nature de la crise, le contexte d'intervention, l'estimation des besoins, l'action envisagée, le montant requis, la ligne budgétaire mobilisée et éventuellement les partenaires pressentis.

⁴⁸⁶ Si aucune réponse n'est reçue dans les délais, une approbation tacite peut être supposée pour tous les services concernés, à l'exception du Service juridique, dont l'approbation explicite est obligatoire.

⁴⁸⁷ Le représentant de la Commission soumet au vote, sans y prendre part, un projet proposé par ECHO. Le comité est consulté pour les décisions lors de ses réunions régulières ou, en cas d'urgence, par écrit. Les projets de décisions relatifs au financement d'une agence spécialisée d'un État membre ou au financement autonome de la protection des biens et du personnel humanitaires (art. 15 § 1 du règlement humanitaire) suivent la procédure de réglementation. Un avis négatif du comité peut alors bloquer la mise en œuvre de l'intégralité de la décision : le projet de décision est renvoyé au Conseil qui dispose de trois mois pour adopter son avis ou s'opposer à la décision. La Commission peut mettre en œuvre la décision de financement une fois ce délai écoulé et en l'absence d'opposition du Conseil.

⁴⁸⁸ Si le Parlement n'a pas à approuver la décision, son droit de regard consiste à exprimer ou non son opposition dans un délai d'un mois. À l'issue de ce délai, si le Parlement ne s'y est pas opposé, la décision de financement peut être formellement adoptée par la Commission.

La procédure par délégation (ou dérogation) a été mise en place en juin 2001, parallèlement à la décision de première urgence, afin d'accélérer la réponse aux crises non prévisibles⁴⁸⁹. La Commission délègue dans ce cas au directeur général d'ECHO le pouvoir d'adopter les décisions de première urgence. Cette procédure permet de raccourcir considérablement le délai d'adoption de ces décisions à moins de trente jours et de supprimer la consultation préalable des États membres ou du Collège. Si ce processus confère à la DG ECHO une grande autonomie dans sa capacité décisionnelle, il est seulement mis en œuvre lors de catastrophes naturelles. En cas de crise d'origine humaine, politiquement plus sensible, les États membres sont davantage réticents à accorder un pouvoir budgétaire autonome à la DG ECHO. En dépit de cette avancée, le Commissaire Louis Michel ainsi que des ONG ont regretté que les exigences administratives inhérentes à la bureaucratie de la Commission ralentissent la mise en œuvre des secours⁴⁹⁰. Louis Michel dénonce en particulier la paralysie due à la consultation des États membres, du Parlement et des cabinets de la Commission lorsqu'une crise se déclenche pendant les congés d'été.

Les ressources du FED étant extérieures au budget général, leur mobilisation appelle des procédures propres. Au sein du FED, les décisions de financement concernant des « *mesures spéciales* », qui s'appliquent aux actions humanitaires et aux aides d'urgence, suivent une procédure distincte⁴⁹¹. Jusqu'à la création d'ECHO, les actions humanitaires financées sur les crédits du FED étaient gérées par la Cellule d'urgence au sein de la DG VIII (en charge du développement). Depuis 1993, la décision de financement est prise par le Directeur général de la DG ECHO. Elle doit mentionner les objectifs, les domaines d'intervention, les montants alloués à chaque action, les bénéficiaires prévus, les résultats attendus ainsi que les indicateurs de performance, les procédures de gestion et le montant total du financement. Elle doit également comporter la description des actions et un calendrier prévisionnel de la mise en œuvre⁴⁹².

⁴⁸⁹ Cette procédure peut être utilisée uniquement pour l'aide humanitaire et le Mécanisme de Réaction Rapide.

⁴⁹⁰ Conversations avec du personnel des ONG Acted, Action contre la faim, Aide médicale internationale, Médecins sans frontières, Médecins du Monde et Solidarités lors du Salon de l'humanitaire et des solidarités internationales, Paris, juin 2007 et les Salons des solidarités, Paris, juin 2008 et juin 2010 ; BULCKE Bernard, « Europese bureaucratie staat snelle hulp in de weg. Louis Michel, Europees commissaris Humanitaire Hulp Interview », *De Standaard*, 24 juillet 2006, p. 10.

⁴⁹¹ Règlement (CE) n° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en œuvre du 10^e Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE (JO L 152 du 13.6.2007), art. 8 et 11.

⁴⁹² Nous nous intéressons ici uniquement aux décisions de financement initiées par ECHO. Un État ACP affecté par une catastrophe peut adresser une demande de financement à la DG ECHO, suivant des modalités de gestion différentes prévues par les conventions ACP et le règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 6. Aucune requête n'a à ce jour été adressée par un État à la DG ECHO et cette dernière n'envisage plus cette possibilité (entretien avec Christelle COURTADE (*Assistante juridique*, DG ECHO) à Bruxelles en mai 2011).

La procédure dépend ensuite du montant concerné par la décision. Une procédure simplifiée s'applique aux engagements inférieurs à dix millions d'euros puisque la Commission est uniquement tenue d'informer le comité du FED au cours du mois suivant l'adoption de la décision, mais tout État membre peut à tout moment demander un échange de vues avec la Commission. En cas d'engagements supérieurs à dix millions d'euros, la procédure de gestion du FED s'applique : après soumission par le représentant de la Commission du projet de décision, le comité du FED doit donner son avis dans un délai maximum de trente jours (qui peut être réduit selon l'urgence de la situation)⁴⁹³. La Commission peut ensuite adopter des mesures qui seront applicables immédiatement⁴⁹⁴. En toute hypothèse, la gestion et l'exécution des financements relèvent de la responsabilité de la DG ECHO, quel que soit donc le montant de la décision de financement.

La Commission veille à ce que les crédits qu'elle engage soient gérés le plus efficacement et avec le maximum de transparence possible. Quelle que soit la source des fonds, toute décision doit donc suivre un processus relativement contraignant au regard de la nature de l'aide. Cependant, la DG ECHO bénéficie de procédures plus souples, non seulement pour la décision, mais aussi pour la mise en œuvre.

3. Les procédures de mise en œuvre

La DG ECHO n'étant pas un opérateur direct, les procédures de mise en œuvre font référence à l'octroi des financements européens à des organismes humanitaires opérationnels. Dans ce contexte, des mécanismes régissent le processus d'attribution des fonds destinés aux actions humanitaires, processus encadré par plusieurs contraintes.

Tout d'abord, les décisions de financement ne correspondent pas aux projets que mettent en œuvre les partenaires, à plus forte raison depuis la mise en place des décisions mondiales. En pratique, un partenaire peut soumettre une proposition de projet à la DG

⁴⁹³ Le comité du FED, composé de représentants des gouvernements des États membres et présidé par un représentant de la Commission, est institué auprès de la Commission pour l'appuyer dans sa gestion des ressources du FED. L'avis est rendu à la majorité qualifiée des voix pondérées des États membres. Voir l'Accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement des aides de la Communauté au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2008-2013 conformément à l'accord de partenariat ACP-CE et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité CE (JO L 247 du 09.09.2006, p. 32-45), art. 8 et 11.

⁴⁹⁴ Sauf si ces mesures ne sont pas conformes à l'avis du comité du FED, auquel cas la Commission est tenue de les communiquer immédiatement au Conseil. L'application de ces mesures est différée dans un délai de trente jours maximum à compter de la communication au Conseil (délai qui peut être prolongé jusqu'à trente jours en cas de circonstances exceptionnelles). Voir le Règlement (CE) N° 617/2007, *op. cit.*, art. 11 § 3.

ECHO en fonction des besoins qu'il aura constatés sur le terrain. Cette proposition doit s'inscrire dans la stratégie que la Commission a adoptée en matière d'aide humanitaire. De fait, la décision de financement sert de cadre dans lequel les partenaires tenteront d'obtenir des fonds pour leurs opérations. La DG ECHO n'identifie pas systématiquement les partenaires lors de l'adoption d'une décision, puisque ceux-ci se manifestent par la suite.

Concrètement, les partenaires se tiennent informés des fonds que la DG ECHO prévoit d'attribuer en fonction des crises et des zones géographiques grâce aux plans de mise en œuvre humanitaire (HIP)⁴⁹⁵. Le personnel déjà déployé sur le terrain évalue les besoins, les conditions de sécurité et entre en contact avec les autres agences humanitaires et les institutions locales afin de concevoir la réponse et d'élaborer d'éventuels partenariats. Lors de cette évaluation, il est courant que l'organisme contacte le responsable géographique au siège de la DG ECHO afin de s'informer plus exactement des opérations que cette dernière prévoit de financer.

Le partenaire soumet une proposition constituée du « formulaire unique » instauré par la DG ECHO ainsi que d'une lettre d'intention résumant les activités qu'il pense mettre en œuvre⁴⁹⁶. Le partenaire doit y fournir des informations générales relatives à sa structure et indiquer le contexte général de l'intervention, l'évaluation de la situation et des besoins (en précisant sa méthodologie ainsi que la localisation exacte et l'identification des bénéficiaires), l'opération qu'il souhaite mener, les objectifs qu'il compte réaliser et les moyens, y compris humains, qu'il compte mobiliser⁴⁹⁷. Il doit également établir une budgétisation détaillée du projet, dont la ventilation est dictée par le formulaire unique. Les actions de suivi, d'évaluation et d'audit prévues sont mentionnées dans le formulaire, tout comme les activités que le partenaire a déjà développées dans la région. Afin de maximiser l'adéquation du projet avec les priorités de la Commission, le partenaire renseigne la durabilité prévisible du projet ainsi que les modalités de transition avec des activités de plus long terme, mais aussi les partenaires éventuels avec lesquels il travaillerait ainsi que les

⁴⁹⁵ Au sujet des HIP, voir note infrapaginale n° 467 *supra*.

⁴⁹⁶ Annexe I du CCP pour les ONG. Comme le notent les évaluateurs, « la majorité des partenaires trouve que le système de document unique utilisé pour présenter une proposition de projet constitue une amélioration notable par rapport à la situation précédente mais qu'il entraîne de nombreuses répétitions », GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005, op. cit.*, p. 10. En dépit des critiques adressées par ses partenaires, le formulaire unique a été élaboré par la DG ECHO dans un souci de simplification et surtout de gain de temps entre la finalisation du HIP et la conclusion du contrat (entretien avec Christelle COURTADE (DG ECHO, *Assistante juridique*) à Bruxelles en mai 2011).

⁴⁹⁷ Les objectifs et les résultats espérés forment le cadre logique, aussi appelé aperçu opérationnel de l'action. Des critères et des normes encadrent par exemple l'achat de produits au cours des projets humanitaires (voir Annexe IV du CCP), notamment en ce qui concerne les produits médicaux et alimentaires.

possibilités de coordination, sans oublier les conditions de sécurité entourant le personnel et les populations impliqués⁴⁹⁸ (voir la figure 3).

Les renseignements à fournir par le partenaire sont conséquents et mobilisent des ressources humaines, sans garantie d'obtention des fonds. La consultation d'ECHO est dans ce cadre tout à fait compréhensible afin de réduire les risques de rejet de la part de la Commission. L'acceptation du projet dépend de divers facteurs, au premier rang desquels la qualité du projet ainsi que ses perspectives en termes de résultats. Les compétences du partenaire (son expérience et les résultats obtenus pour des projets et des contextes similaires), ainsi que sa capacité à adapter ses opérations aux problématiques auxquelles les populations sont confrontées, influencent également la décision de la DG ECHO.

Sur la base de la proposition, les responsables géographiques et les assistants techniques remplissent des fiches opérationnelles (appelées « *fichops* ») qui constituent un outil de gestion de chaque projet⁴⁹⁹. Établies à partir d'une analyse critique des propositions de projets, une fois que ces derniers ont été acceptés par ECHO, puis complétées grâce aux rapports intermédiaires et final, les fiches opérationnelles recensent les objectifs déterminés par le partenaire, les résultats escomptés ainsi que les actions entreprises afin d'y aboutir. Des critères standardisés et objectifs permettent l'évaluation et la supervision des projets. La DG ECHO peut décider de rejeter la proposition ou d'y répondre favorablement, auquel cas elle établit alors un contrat opérationnel⁵⁰⁰. Lors de la réception du contrat signé par le partenaire, la DG ECHO envoie au partenaire 80 % des fonds approuvés⁵⁰¹. Cette capacité de préfinancement constitue une dérogation au règlement financier de l'Union.

⁴⁹⁸ La prolongation des activités pendant la période de post-urgence fait l'objet de discussions avec la DG ECHO, qui n'interrompt généralement pas le financement sans concertation avec le partenaire concerné. Dans le cas où les actions à entreprendre nécessitent un engagement financier à long terme, la Commission essaie que les instruments financiers de la coopération au développement prennent le relai.

⁴⁹⁹ Si nous sommes autorisés à mentionner la structure de la « *fichop* », la DG ECHO a souhaité que la substance des informations consultées ne soit pas divulguée, pour des raisons évidentes de confidentialité. La « *fichop* » comprend des informations sur le partenaire et le CCP signé ; une description succincte des opérations prévues (date de début et durée de mise en œuvre, pays d'intervention, type d'aide, identification des bénéficiaires, objectif poursuivi, résultats escomptés) accompagnée de l'analyse par la DG ECHO (pertinence des besoins identifiés par le partenaire par rapport à l'évaluation des besoins réalisée par ECHO et aux priorités définies dans les HIP) ; des données financières (processus décisionnel, montant accordé et pourcentage des fonds dépensés) ; la mention d'éventuelles modifications du projet (motifs, analyse du caractère justifié et proportionné de la demande) ; enfin, les caractéristiques des évaluations (dates de remise des rapports intermédiaires et final, éventuelles modalités et date de suspension du projet).

⁵⁰⁰ Depuis 2010, ce contrat d'opération prend la forme d'une convention de subvention s'il s'agit d'une ONG ou d'une agence spécialisée d'un État membre ou une convention de contribution s'il s'agit d'une organisation internationale (article 7 et annexe II des CCP respectifs avec les ONG et les OI en vigueur).

⁵⁰¹ Annexe III du CCP, art. 20.1. L'avance est versée sous quarante-cinq jours après l'entrée en vigueur de la convention de subvention en une seule ou en deux tranches (50 % puis 30 %) suivant les spécificités de l'action et du mécanisme de contrôle appliqué. Ce dernier est régi par l'article 11 du CCP avec les ONG,

Contrairement à d'autres formulaires, ces fiches opérationnelles ne sont pas remplies uniformément. Les différences d'exigences et de pratiques entre les unités géographiques concernées de la DG ECHO entravent évidemment l'évaluation des projets, mais aussi l'évaluation globale, sectorielle ou par pays. Ces disparités, qui nuisent à la transparence des évaluations, occasionnent des inégalités en matière de traitement des soumissions de projets. En ce sens, l'assistant technique détient la responsabilité de l'analyse et de l'évaluation d'un projet sur le terrain, puisqu'il a la capacité de le suivre régulièrement et au plus près. Cependant, la décision finale revient au responsable géographique, qui accompagne parfois l'assistant technique sur le terrain. Il prend en considération les rapports et l'avis de ce dernier ainsi que les rapports du partenaire avant de livrer son appréciation. En définitive, ECHO impose un formalisme et une standardisation à ses partenaires qu'elle ne parvient pas à faire respecter à son personnel.

Il est évident que les partenaires ne peuvent pas toujours respecter les engagements pris auprès de la DG ECHO en raison de la nature des activités menées et du contexte, parfois très volatil. Les modifications que la Commission accepte habituellement au cours de la mise en œuvre portent sur la ventilation du budget (entre les différents postes) et la durée des opérations (celle-ci devant être parfois prolongée, moyennant une lettre justificative du partenaire devant parvenir au siège de la DG ECHO avant le terme initialement prévu du contrat). La Commission, attentive à ce que les fonds soient utilisés conformément à l'engagement initial, requiert que la demande d'amendement soit justifiée par la situation sur le terrain et proportionnée. Toute modification est impérativement discutée au préalable entre le partenaire et l'assistant technique ECHO sur le terrain.

La procédure implique en outre que le partenaire fournisse des rapports au cours du projet et à son terme. Le rapport intermédiaire « *se concentre sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'action, donnant une image complète de la mise en œuvre de l'action pendant la période couverte* »⁵⁰². Il indique les difficultés rencontrées et les résultats déjà obtenus par rapport aux objectifs précisés dans la demande de financement. Chaque rapport, présenté sur le formulaire unique (annexé au CCP), est à communiquer tous les trois mois⁵⁰³.

conformément à l'art. 28 bis du Règlement financier, *op. cit.* Voir également *infra* Partie 3, chap. 1, II.

⁵⁰² Annexe III du CCP, *op. cit.*, art. 10.2.

⁵⁰³ Lors de projets dans le cadre de décisions de première urgence, d'une durée maximum de six mois, le partenaire n'est pas tenu de soumettre des rapports intermédiaires. En revanche, il doit tenir la DG ECHO informée de la bonne mise en œuvre ou de difficultés rencontrées lors du déroulement des opérations. La DG ECHO privilégiant des partenaires avec lesquels elle a l'habitude de travailler pour cette catégorie de financements, les procédures se déroulent rapidement et sans grande difficulté.

Figure 3. Processus de mise en œuvre⁵⁰⁴

| | |
|---|--|
| <p>Impulsion : proposition d'opération humanitaire et demande de financement</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Un partenaire soumet une proposition d'opération et une demande de financement (<i>proposal</i>) ou la DG ECHO invite formellement un partenaire à lui présenter un <i>proposal</i>. • La DG ECHO reçoit la demande et accuse réception sous 10 jours. • La DG ECHO examine le <i>proposal</i> et établit une « <i>ficnop</i> ». Si le <i>proposal</i> est incomplet, la DG ECHO demande des informations complémentaires et négocie éventuellement les termes du <i>proposal</i> avec le partenaire. Si la DG ECHO rejette le projet, elle notifie le partenaire par écrit que sa proposition ne satisfait pas aux critères fixés par la Commission et justifie sa décision en précisant les motifs de son refus et en livrant éventuellement des conseils pour un prochain <i>proposal</i>. |
| <p>Etablissement du contrat d'opération</p> | <ul style="list-style-type: none"> • La DG ECHO informe le partenaire que son <i>proposal</i> est accepté et établit le contrat d'opération qui est ensuite transmis au partenaire pour signature : <ul style="list-style-type: none"> - si le partenaire n'approuve pas le contrat : soit il justifie son refus ; soit il informe par écrit la DG ECHO d'erreurs éventuelles dans le contrat, la DG ECHO devant renvoyer le contrat corrigé ; - si le partenaire approuve le contrat : il le retourne signé sous quinze jours. La DG ECHO transfère alors sous 45 jours 50 à 80% du montant total. |
| <p>Suivi opérationnel</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Le partenaire doit transmettre les rapports intermédiaires (sur le modèle du formulaire unique) que la DG ECHO examine. • Dans le cas où l'opération est suspendue : <ul style="list-style-type: none"> - si le partenaire n'a pas informé la DG ECHO de la suspension des opérations, le contrat est annulé. - si le partenaire a informé la DG ECHO de la suspension et de la date de fin des activités, soit les activités ne peuvent reprendre indépendamment de la volonté du partenaire et celui-ci négocie avec la DG ECHO le remboursement des frais déjà engagés ; soit les activités reprennent et la procédure continue. • Au cours des opérations, le partenaire peut demander, grâce au formulaire annexé au CCP, une modification du contrat d'opération. La DG ECHO peut demander un complément d'information avant de donner son accord éventuel. |
| <p>Liquidation du contrat</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Lorsque l'opération est finalisée, le partenaire dispose de trois mois pour présenter ses rapports finaux (narratif, sur le modèle du formulaire unique, et financier, basé sur son système financier et comptable), les pièces justificatives et sa demande de paiement. Si la DG ECHO n'a pas reçu le rapport final malgré deux rappels notifiés par écrit, elle se réserve le droit d'annuler le contrat. • La DG ECHO dispose de 30 jours pour notifier au partenaire d'éventuelles irrégularités ou omissions et lui demander des informations complémentaires ; • Si le rapport est complet, la DG ECHO calcule le montant du solde sur la base des dépenses éligibles (déduction faite des avances déjà versées), communique ce montant au partenaire sous 45 jours et lance la procédure de paiement⁵⁰⁵. |

Deux rapports finaux, l'un narratif et l'autre financier, doivent être remis au plus tard trois mois après le terme. Il sont utile à la DG ECHO afin d'apprécier l'efficacité, l'efficacité (en termes de gestion des financements), les résultats et leurs effets, le respect des principes humanitaires et la transparence grâce aux indicateurs de performance intégrés

⁵⁰⁴ Cette procédure ne s'applique qu'aux organismes partenaires, signataires d'un CCP avec la DG ECHO (voir le CCP et ses annexes, version 2009 et *infra* Partie 3, chap. 1, II).

⁵⁰⁵ Dans le cas où le partenaire conteste le montant du remboursement, il dispose d'un délai de 30 jours pour formuler ses observations. Si l'appel est fondé, la DG ECHO rectifie le paiement ; dans le cas contraire elle confirme le paiement initialement prévu.

dans les fiches opérationnelles depuis 2003 par la DG ECHO⁵⁰⁶. Le rapport narratif « *donne un aperçu de la mise en œuvre de l'action* » : outre la description des opérations, le partenaire est chargé d'évaluer « *le niveau de réalisation de l'objectif et des résultats envisagés dans la proposition* »⁵⁰⁷. Il présente ainsi les résultats atteints au terme du projet et les actions de visibilité mises en place, les modalités de pérennisation de ses activités (en particulier le lien qu'elles peuvent avoir avec des projets de réhabilitation et de développement) et les éventuelles mesures qu'il a mises en place en matière d'évaluation et de suivi. Le rapport financier indique l'état d'exécution du budget que la DG ECHO lui a alloué.

Dans l'intérêt du partenaire et de la Commission, chaque rapport doit être le plus précis et le plus exhaustif possible. Ces deux caractéristiques peuvent conditionner le délai de paiement, voire le paiement lui-même⁵⁰⁸. Une fois l'opération terminée, le partenaire envoie à la DG ECHO une demande de paiement indiquant les montants déjà reçus, les dépenses engagées ainsi que le solde réclamé. Le solde est versé *a posteriori*, sur présentation des justificatifs des dépenses effectuées dans le cadre du projet approuvé par la DG ECHO et après validation des rapports finaux⁵⁰⁹. Si le rapport satisfait la Commission, celle-ci doit effectuer le paiement final sous soixante jours suivant réception du rapport⁵¹⁰.

Celui-ci peut servir de base à l'adoption éventuelle d'une décision de financement permettant de prolonger le projet, si les besoins n'ont pas pu être entièrement couverts par une première décision et/ou nécessitent davantage de fonds. En revanche, si le partenaire n'a pas fourni le rapport final dans le délai imparti ou si, dans des cas exceptionnels, l'usage des fonds diffère de l'utilisation initialement prévue sans justification, la DG ECHO se réserve le droit de suspendre, de résilier ou d'annuler le contrat d'opération.

Avant 2009, seule la moitié des fonds était versée au titre du préfinancement, généralement deux mois après le début des opérations, ce qui n'était pas sans poser des difficultés aux partenaires les plus faiblement dotés en termes de fonds propres. Les retards des remboursements et le formalisme entourant le déblocage des fonds nourrissent une

⁵⁰⁶ Sont également évalués les choix opérés en matière de recrutement du personnel expatrié et local, la qualité et la gestion de la logistique ainsi que la coordination avec les autres acteurs en présence.

⁵⁰⁷ Annexe III du CCP, *op. cit.*, art. 10.2.

⁵⁰⁸ Le défaut de soumission du rapport intermédiaire dans les délais impartis sans justification valable peut être un motif suffisant de résiliation de la convention de subvention (*ibidem*).

⁵⁰⁹ *Ibid.*, articles 21.2 et 21.3. Dans le cas où le partenaire aurait perçu des sommes excédant le montant final, il doit les rembourser sous quarante-cinq jours après réception de l'ordre de recouvrement sur décision motivée de la Commission (*ibid.*, art. 22.6 et 24.1). Cette situation se rencontre lorsque les dépenses engagées sont plus faibles que prévues ainsi qu'en cas de mauvaise exécution, de non exécution, d'exécution partielle ou tardive.

⁵¹⁰ Si la Commission constate une anomalie, le partenaire en est informé dans les quarante jours et dispose alors de trente jours pour la corriger ou la justifier.

certaine frustration chez les partenaires⁵¹¹. La Commission reconnaît sa responsabilité dans les délais de financement mais regrette les retards de soumission des rapports finaux par les partenaires et, par conséquent, de paiement⁵¹². Ces délais nuisent également à la qualité de l'évaluation. Lorsque le partenaire livre son rapport final plus de six mois après la fin du projet, les responsables géographiques à Bruxelles et les assistants techniques sur le terrain ne peuvent évaluer ce rapport qu'avec autant de retard. Or, l'environnement peut avoir évolué, parfois radicalement, et le personnel peut avoir changé, tant à la DG ECHO qu'au sein des organismes partenaires.

Paradoxalement, la Commission requiert un formalisme rigoureux et une exhaustivité contraignante de la part des partenaires alors que le contrat d'opération qu'elle établit est doté d'un formalisme relativement léger. Elle justifie la forme du contrat d'opération par la volonté de conserver une certaine réactivité lorsqu'une crise se déclenche. Pourtant, les partenaires partagent les mêmes préoccupations en termes d'efficacité et de rapidité de la réponse. Il est donc regrettable que la Commission se décharge de tâches administratives sur ses partenaires⁵¹³. Certains organismes qui ne sont pas assez structurés ne peuvent supporter cette contrainte administrative.

En définitive, la DG ECHO a cherché à adapter du mieux possible ses procédures de mise en œuvre à l'action humanitaire, compte tenu des procédures institutionnelles exigeantes au sein de l'Union. Elle s'est également engagée dans un processus de simplification des procédures de soumission de projet puisque les partenaires communiquent une lettre d'intention à la DG ECHO puis remplissent un « formulaire unique »⁵¹⁴. Les diverses catégories de décisions de financement appellent donc un seul processus pour le partenaire souhaitant recevoir des fonds européens.

⁵¹¹ « Il règne un sentiment général de "frustration" de nombreux partenaires de la DG ECHO en raison de sa tendance à exercer une "micro-gestion". En effet, tandis que les premières avances à valoir sur les subventions sont souvent expédiées rapidement, les tranches intermédiaires et finales des paiements sont versées avec retard du fait de ce qui a été décrit par les partenaires comme une attitude "tatillonne" de la part de la DG ECHO vis-à-vis des rapports qui lui ont été présentés. Cette opinion est partagée par l'ensemble des États membres, ainsi que par les partenaires interviewés par l'équipe d'évaluation. » GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 7.

⁵¹² En 2010, seuls 31 % des partenaires ont ainsi soumis leur rapport final sous 3 mois (période stipulée par le CCP) ; 44 % l'ont livré entre 3 et 4 mois après la fin du projet ; 18 % entre 4 et 6 mois et 7 % ont dépassé les 6 mois. La DG ECHO a, quant à elle, délivré 73 % des paiements dans la limite fixée contractuellement, soit quarante-cinq jours après l'acceptation du rapport final fourni par le partenaire (ECHO, *DG ECHO's Financial Report 2010*, p. 25-27).

⁵¹³ Une nuance peut être apportée à cette assertion dans le sens où les soumissions de projet sont souvent élaborées avec un responsable géographique de la DG ECHO (qui sera alors plus ou moins impliqué, selon sa personnalité). En outre, le partenaire ne s'investit dans une soumission de projet que lorsqu'il a la certitude, voire lorsqu'il a obtenu une certaine garantie de la part d'ECHO, que son projet sera accepté.

⁵¹⁴ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, II et la *Lettre adressée par la DG ECHO aux partenaires le 17 novembre 2010* sous la

Conclusion

La Commission dispose de ressources multiples, issues du budget général ou du FED, pour financer des actions. Malgré une volonté de simplifier et de rationaliser ces ressources, il n'est pas aisé de démêler les diverses lignes de crédits destinées à l'aide humanitaire. La restructuration financière a contribué à l'émergence de la DG ECHO, qui s'est parallèlement efforcée de simplifier les procédures de mise en œuvre de l'aide humanitaire qu'elle finance. La création de la procédure de première urgence en 2001 a par ailleurs permis de mobiliser des fonds beaucoup plus rapidement qu'auparavant. La Commission est désormais capable d'adopter une décision quelques heures après la survenance d'une crise. Enfin, la cohérence globale des décisions au sein de la DG ECHO s'est trouvée renforcée par le regroupement des plans globaux et de certaines décisions *ad hoc* au sein d'une décision mondiale.

La Commission a mis en place et développé des outils flexibles et spécifiques, adaptés à la nature des crises nécessitant une aide humanitaire, tout en s'inscrivant dans le cadre rigide des procédures de l'Union. Les réformes récentes ont certes le mérite de répondre à une volonté d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la visibilité, tant au niveau européen que dans le monde, mais elles impliquent une excellente maîtrise de ces procédures par les partenaires. Or, l'efficacité et la cohérence se trouvent remises en cause par la nécessité de recourir à du personnel supplémentaire, tant au sein des organismes partenaires qu'au siège de la DG ECHO. Celle-ci organise en effet des formations afin d'expliquer aux partenaires ses différentes procédures, mobilisant ainsi un ou plusieurs fonctionnaires dont la principale mission est d'organiser des sessions de formation et de mettre en place des outils et supports afin d'aider les organismes à conclure un partenariat puis à soumettre des propositions. Parallèlement, les partenaires recrutent des personnes qualifiées et formées aux diverses procédures institutionnelles, voire créent un poste réservé aux relations avec la DG ECHO pour les plus réguliers d'entre eux. Les bénéfices escomptés en termes d'efficacité peuvent très rapidement être anéantis par les coûts en termes de ressources humaines, temporelles et financières.

référence ECHO/B2/AS D (2010). Le partenaire peut néanmoins soumettre directement un formulaire unique complet, pratique adoptée par certains partenaires réguliers afin de ne pas alourdir les procédures.

Conclusion du chapitre 2

Lors de sa création, ECHO s'est vu confier l'administration cohérente de l'aide humanitaire. De nombreuses contraintes ont pesé sur les premières années de son existence, ne laissant à la Commission qu'une faible marge de manœuvre pour réaliser les nécessaires adaptations liées au développement des relations extérieures. Malgré la dispersion des moyens consacrés aux relations extérieures entre plusieurs sources de financement (issues du budget et du FED notamment), la Commission est l'un des principaux bailleurs d'aide humanitaire. Pourtant, si les fonds se sont accrus pour la période 2007-2013 par rapport à 2000-2006, les ressources restent globalement faibles au regard des objectifs : seul 0,64 % du budget général est dédié au financement de l'aide humanitaire⁵¹⁵.

Les exceptions aménagées dans la gestion des fonds européens au service de l'aide humanitaire, compte tenu de la nature particulière de ces actions, confèrent à ECHO un statut unique au sein de l'Union. La distinction vis-à-vis des autres instruments de politique extérieure (ces derniers obéissant généralement aux intérêts politiques des États membres) est d'ailleurs essentielle pour que la DG ECHO puisse rester fidèle au principe d'indépendance qu'elle défend⁵¹⁶. Cette nature particulière ne lui permet cependant pas de se soustraire à l'administration européenne. Celle-ci se manifeste notamment par une gestion complexe due à la multiplicité des ressources financières, à la complexité et à la longueur des processus décisionnels et de mise en œuvre, ainsi qu'à des contrôles et des influences multiples, issues de différentes institutions et affectant tous les stades du cycle de projet humanitaire. En somme, « *la DG ECHO est considérée comme une instance très efficace même si elle doit se conformer aux règlements financiers rigoureux imposés par la Commission européenne* »⁵¹⁷.

La volonté de contrôle et d'influence entre les institutions européennes, y compris en termes budgétaires, est particulièrement patente dans les domaines n'étant pas spécifiquement définis par les traités, comme cela a été le cas de l'aide humanitaire jusqu'en 2009. En imposant à la Commission la consultation d'un comité, les États membres ont clairement montré leur volonté de conserver un certain contrôle puisque le comité d'aide humanitaire a pour principale responsabilité d'autoriser et de superviser les actions de la

⁵¹⁵ 5,7 % des fonds du cadre pluriannuel 2007-2013 sont consacrés aux actions extérieures, soit 49,5 Mds € dont 5,6 Mds € sont réservés à l'aide humanitaire (représentant 11,3 % de l'aide extérieure) (Accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière, *op. cit.*).

⁵¹⁶ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 2.

⁵¹⁷ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la*

DG ECHO. Si la comitologie peut sembler inadaptée à l'aide humanitaire, des aménagements ont été instaurés. Les nombreuses dérogations dont ECHO bénéficie amoindrissent donc les vecteurs d'influence qui pourraient entraver sa liberté d'action. De plus, le Parlement, traditionnellement plus favorable à l'aide humanitaire que le Conseil, a vu ses pouvoirs renforcés grâce à la procédure de codécision. Enfin, la Commission agit de manière croissante sous l'œil d'une société civile avertie et vigilante, comme en témoigne l'implication grandissante et la multiplication des groupes d'intérêts.

Le contrôle permanent exercé par le Parlement, le Conseil et la Cour des comptes, ainsi que la réduction du budget d'ECHO entre 1994 et 1998, ont été combinés à la fragilité institutionnelle d'ECHO, créé initialement pour une période de sept ans s'achevant en 1999. La chute de la Commission Santer fut d'autant plus traumatisante pour ECHO qu'elle a coïncidé avec le terme de cette période d'existence initiale et que l'Office était mis en cause pour fraude. Le risque de sanctions, notamment celle de se voir supprimer, a incité ECHO à engager des réformes anticipées. Les lacunes identifiées correspondaient par ailleurs à celles que les différents rapports et évaluations avaient dénoncées et concernaient avant tout les modalités de contrôle⁵¹⁸. Des ressources employées pour des contrôles qui ne se justifient pas nécessairement pourraient être utilisées pour accroître la cohérence des actions. Il est alors essentiel d'évaluer les ressources et les moyens disponibles, d'éviter les doubles emplois et d'accroître l'information mutuelle.

La DG ECHO est en somme tiraillée entre, d'une part, la volonté d'acquiescer l'autonomie qu'elle juge nécessaire compte tenu de la nature des crises qu'elle doit gérer et, d'autre part, les exigences de bonne gestion dictées par le fonctionnement de l'Union. Celle-ci cherche notamment à pouvoir rendre compte, avec la plus grande transparence possible, de l'utilisation des fonds que les États membres lui confient. Si ECHO souffre de cette administration coercitive, elle peut néanmoins décider assez librement des projets qu'elle finance et bénéficie de moyens considérables, tant administratifs que financiers.

Commission européenne 2000-2005, op. cit., p. 6.

⁵¹⁸ COM (1999) 468 du 26.10.1999, *op. cit.* ; COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, *Premier rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude, op. cit.* et COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97, op. cit.*

Conclusion de la première partie

Créé en 1992, sur le modèle de la Direction générale du développement, ECHO est chargé de financer l'aide humanitaire d'une manière plus adaptée aux besoins de l'urgence que la DG Développement ne pouvait le faire. La conception insolite de son mandat a rapidement singularisé l'Office humanitaire. ECHO a adopté un modèle qui lui est propre, caractérisé par la souplesse de son fonctionnement. Les dérogations aménagées pour les financements et les procédures de décision et de mise en œuvre relatives à l'aide humanitaire en témoignent. Ces procédures sont parmi les moins strictes, les plus rapides et les plus flexibles au sein de la Commission.

Le développement de l'aide humanitaire de la Commission est d'autant plus singulier qu'il a eu lieu, principalement, en dehors du cadre des traités. L'aide humanitaire est née de l'audace de la Commission et s'est développée puis formalisée de façon *ad hoc* à partir d'attributions diverses de la Communauté européenne, mais en dehors de toute compétence expresse en la matière. Une telle pratique d'extension de compétences, sans que celle-ci ne soit remise en cause par les autres institutions européennes, est remarquable. L'aide humanitaire constitue une spécificité d'autant plus originale que les États membres ne sont pas dessaisis de leurs compétences en la matière tandis que la Commission se voit confier une responsabilité dans ce domaine ainsi que la coordination des actions humanitaires européennes.

Alors que la Commission est ordinairement soucieuse d'harmoniser les organismes au service de son action, ECHO fait figure d'exception. Le cadre juridique et les procédures administratives ont cherché à s'adapter aux réalités de l'aide humanitaire. Si de nombreuses contraintes demeurent, notamment en termes de processus décisionnel et de contrôle, la majeure partie du fonctionnement de la DG ECHO s'est ajustée à la rapidité et à la flexibilité nécessaires pour mener des actions dans l'urgence. L'organisation interne d'ECHO a progressivement évolué pour lui permettre une prise de décision plus rapide qu'au sein des autres Directions générales. Le lien étroit reliant son directeur général au Commissaire chargé de l'aide humanitaire participe également à la flexibilité et à la réactivité d'ECHO⁵¹⁸.

⁵¹⁸ Comme l'estimait le Commissaire Nielson : « Nous devons gérer les compromis entre la flexibilité, la rapidité et le contrôle » (« Gestion de la zone grise », Interview de Poul Nielson, *ECHO News*, n°29, été 2001, 4 p., p. 2).

Dotée de la possibilité de mener tant des actions directes que conjointes, la Commission semble avoir tranché en faveur de ces dernières qui, selon elle, répondent mieux aux besoins des bénéficiaires de l'aide et aux attentes de la DG ECHO en termes d'efficacité et de crédibilité. Ce choix s'explique également par les dérives liées à la politisation de l'aide et constatées au cours des années quatre-vingt-dix. Compte tenu de la sensibilité de l'action humanitaire pour certains États membres et de la capacité d'influence que ceux-ci peuvent exercer, l'ingérence politique dans les activités d'ECHO est d'ailleurs relativement faible⁵¹⁹.

Institutionnalisé il y a vingt ans, ECHO finance l'aide humanitaire avec la souplesse et la spécificité requises par l'aide d'urgence. Comme l'affirme Emmanuelle Butaud, ECHO « a acquis une expérience sur un mode accéléré par rapport aux autres agences humanitaires au cours de [s]es neuf[s] [premières] années d'existence »⁵²⁰. Malgré les difficultés inhérentes à la gestion de l'aide, l'Office humanitaire a fait preuve de réactivité et d'originalité pour adapter des procédures, acquérir un savoir-faire et apprendre à fonctionner dans un cadre administratif initialement peu favorable aux opérations d'urgence. Le règlement humanitaire puis le traité de Lisbonne sont venus consolider cette légitimité et renforcer l'affirmation progressive d'ECHO en tant qu'acteur humanitaire international.

Au risque de nous perdre dans les méandres du système et des procédures institutionnels complexes qui président à l'aide humanitaire de la Commission, nous ne pouvons faire l'économie de certains développements relatifs aux pratiques historiques d'assistance, au cadre juridique et à l'administration dans lesquels s'inscrit la DG ECHO. Ces analyses constituent un préalable nécessaire à la compréhension de la nature et de la portée des actions qu'elle mène pour lutter contre la malnutrition au Sahel.

⁵¹⁹ Comme le confirme l'International Crisis Group : « *where development cooperation and humanitarian assistance are involved, it [the European Commission] has a relatively unchallenged role and influence* », INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « EU Crisis response capability. Institutions and processes for conflict prevention and management », *ICG Issues Report* n° 2, Bruxelles, 26 juin 2001, 50 p., p. 15. Voir également SANTOPINTO Federico, « Cohérent ou indépendant ? Le dilemme de l'humanitaire », dans Collectif, *Militaires – Humanitaires. A chacun son rôle*, Bruxelles, GRIP/Éditions complexe, 2002, 290 p., p. 194-205 ; VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *op. cit.*

⁵²⁰ BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 111.

Partie 2. LA CRÉDIBILITÉ

Après une mise en perspective de l'aide humanitaire de la Commission européenne, il est temps de s'intéresser plus spécifiquement à ses orientations en matière de lutte contre la malnutrition, en particulier au Sahel. Cette partie prétend démontrer que la stratégie élaborée et conduite par la Commission au Sahel s'inscrit parfaitement dans la quête de crédibilité de la DG ECHO. Le premier Commissaire responsable de l'Office humanitaire, Manuel Marín, prédisait en 1994 :

« Dans les années à venir, la crédibilité de l'Union européenne, tant aux yeux de ses citoyens que du reste du monde, dépendra dans une large mesure de sa capacité à apporter une réponse juste et efficace aux grands problèmes de cette fin de siècle, parmi lesquels la demande sans cesse renouvelée d'interventions humanitaires et la nécessité d'assurer la sécurité des populations victimes de conflits ou d'autres situations de détresse »⁵²².

Alors que l'Office humanitaire s'ajoute aux nombreux acteurs déjà présents dans le système humanitaire international, dans quelle mesure l'objectif poursuivi par la DG ECHO de « porter aide et assistance humanitaire aux personnes touchées par les crises plus durables dans la région du Sahel de l'Afrique occidentale »⁵²³ contribue-t-il à légitimer cet acteur ? La Commission apporte-t-elle une réponse crédible à la malnutrition dans le monde et, plus particulièrement, au Sahel ?

Il conviendra de répondre à une série de questionnements entourant l'élaboration du plan global Sahel, l'instrument qu'a choisi la Commission pour sa stratégie de lutte contre la malnutrition dans cette région du monde. Quelles sont les motivations de la Commission lorsqu'elle décide d'un plan global au Sahel pour lutter contre la malnutrition ? Pourquoi et par quels moyens la DG ECHO s'est-elle chargée de cette responsabilité ? Afin de répondre à ces questions, il sera utile de saisir la complexité de la problématique de la malnutrition, préalable nécessaire à l'analyse spécifique des modalités du plan global conçu par la DG ECHO pour le Sahel (Chapitre 1. La rationalité).

⁵²² MARIN Manuel, « Discours lors de la Journée humanitaire », Berlin, 17 novembre 1994, cité dans *ECHO News*, n° 5, Décembre 1994, p. 4.

⁵²³ COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative au financement d'un plan global pour les opérations humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en la région du Sahel d'Afrique de l'Ouest*, ECHO/WF/BUD/2007/01000 du 29.05.2007, p. 15.

L'ambiguïté, née de l'absence d'une référence originelle à une compétence explicite dans le domaine humanitaire, puis au double discours du traité de Lisbonne sur l'aide humanitaire, a nourri les difficultés de coordination, de gestion, d'organisation et de contrôle alors que la création d'ECHO visait précisément à les limiter. D'ailleurs, les évaluateurs relèvent le défi auquel doit faire face la DG ECHO :

« la Direction générale Aide humanitaire de la Commission européenne est un acteur institutionnel important, confronté à la tâche de préserver les valeurs humanitaires traditionnelles dans un environnement politique international qui se dégrade et dans un contexte où les besoins humanitaires vont croissant, en conséquence des changements climatiques et des échecs du développement »⁵²⁴.

Comment la DG ECHO parvient-elle à surmonter les obstacles qui se combinent et révèlent ses faiblesses et sa fragilité ? La stratégie de lutte contre la malnutrition au Sahel se heurte à deux contraintes majeures : la prégnance des mécanismes institutionnels européens et la détérioration de l'environnement dans lequel elle est poursuivie. (Chapitre 2. L'adversité).

⁵²⁴ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 3.

Chapitre 1. LA RATIONALITE

L'imaginaire collectif associe la faim à l'Afrique. En réalité, l'Asie compte le plus grand nombre de personnes malnutries, mais le continent africain est celui qui enregistre la plus forte proportion (un quart). En Afrique subsaharienne, si la proportion de personnes sous-alimentées se réduit, leur nombre augmente⁵²⁵. La lutte contre la malnutrition représente un défi majeur qui revêt, de façon croissante, une dimension sécuritaire, comme en témoignent les manifestations contre la vie chère en 2008 et, plus généralement, l'instabilité politique qui caractérise les pays enregistrant les plus forts taux de malnutrition. Face à la récurrence des crises alimentaires et aux enjeux sécuritaires de la faim, quelle est la solution pour lutter contre la malnutrition ?

Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord de pouvoir identifier les personnes malnutries et de mesurer l'ampleur de la sous-alimentation. Ensuite, une réponse appropriée requiert de connaître les caractéristiques de la malnutrition afin d'établir le traitement le plus adéquat. Contournant les obstacles liés à la complexité de la malnutrition (I), la Commission a élaboré une stratégie spécifique contre ce phénomène au Sahel (II).

I. La complexité de la malnutrition

La FAO publie chaque année le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde. En 2012, près d'une personne sur sept n'aurait pas assez de nourriture pour être en bonne santé. 98 % des personnes souffrant de la faim se situent dans les pays en développement. L'Afrique est le continent enregistrant la plus grande proportion de personnes malnutries. Ces quelques statistiques sont néanmoins à utiliser avec précaution et il ne faudrait pas en conclure que tout le monde meurt de faim en Afrique, comme ce que laissent penser les images véhiculées dans nos médias. Les cas de maigreur extrême, qui caractérisent la malnutrition sévère, ne se rencontrent en réalité que très rarement, bien que les carences nutritionnelles soient fréquentes dans de nombreuses régions en proie à la pauvreté.

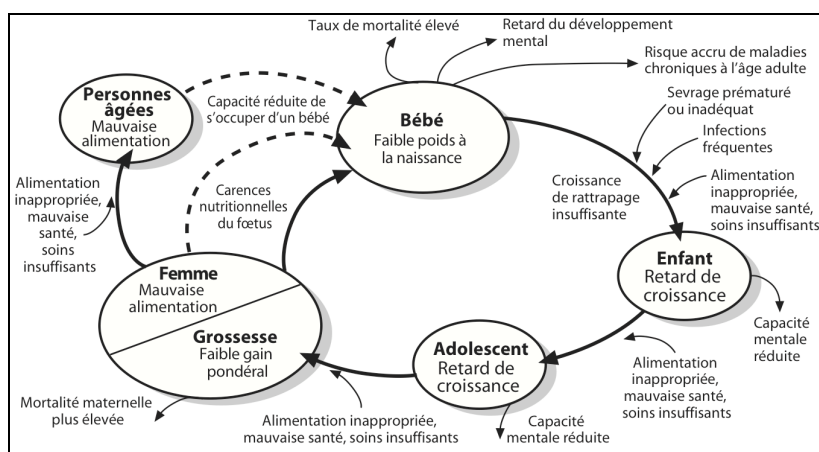
⁵²⁵ En Afrique subsaharienne, la proportion de la population sous-alimentée est passée de 32,7 % en 1990-1992 à 26,8 % en 2007-2009 (la moyenne mondiale se situe à 12,5 %). 216 millions de personnes vivant en Afrique sub-saharienne sont sous-alimentées en 2007-2009, soit une hausse de 46 millions de personnes par rapport à 1990-1992 (FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012*, Rome, FAO, 2012, 71 p., p. 9).

Que recouvre alors précisément la notion de malnutrition et comment la définir ? La lutte contre la malnutrition implique que les acteurs humanitaires sachent reconnaître les caractéristiques d'une personne malnutrie et la gravité de son état nutritionnel afin d'apporter la réponse adéquate pour améliorer son état de santé. La santé d'un individu dépend en effet de son alimentation. Or, pour les bailleurs de fonds, l'alimentation a été un domaine traditionnellement réservé à la coopération au développement jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix. Comment expliquer le changement d'approche et l'intégration progressive de la nutrition dans les problématiques de l'aide humanitaire ? Comment cette mutation s'est-elle traduite au sein de la Commission européenne ? Plus précisément, dans quelle mesure la DG ECHO a-t-elle décidé de lutter contre la malnutrition et comment cela se manifeste-t-il concrètement ? Toute réponse appropriée aux besoins nutritionnels des populations nécessite de comprendre les manifestations et les causes de l'état de malnutrition (A) ainsi que les multiples dimensions que cette problématique recouvre (B).

A. Une appréciation difficile de la malnutrition

Chaque année, la malnutrition cause la mort de millions de personnes et provoque chez d'autres des handicaps physiques et mentaux. Les conséquences de la malnutrition – mortalité précoce, capacités physiques atténuées, absentéisme, accès limité à l'éducation et aux activités professionnelles – engendrent des pertes de productivité et de revenu.

Figure 4. Effets de la malnutrition au cours de la vie⁵²⁶



⁵²⁶ UNITED NATIONS STANDING COMMITTEE ON NUTRITION, *Fourth Report on the World Nutrition Situation*, Genève, SCN, 2000, 138 p., p. 1.

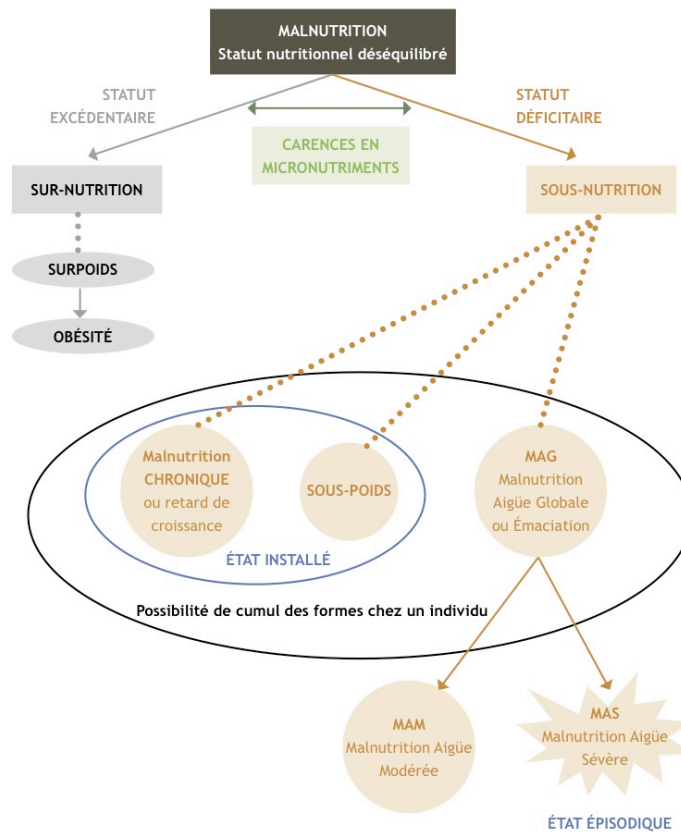
La caractérisation des multiples formes de la malnutrition (1), la détermination d'outils efficaces de dépistage (2) et la compréhension des nombreux facteurs qui affectent l'état nutritionnel d'une personne (3) se révèlent essentielles pour évaluer la malnutrition, développer des programmes nutritionnels et fournir des informations utiles à la gestion et à l'évaluation de ces programmes.

1. Des configurations multiples

Le terme « malnutrition », couramment employé, par les organisations internationales et par les médias, est souvent confondu et employé de façon indifférenciée avec d'autres concepts, tels que « faim », « sous-alimentation » et « famine », ou plus généralement avec la question de nourrir la planète. La faim est la principale cause de mortalité dans le monde. Mais qu'entend-on exactement par le mot « faim » ? Il est évident que l'état nutritionnel de toutes les personnes souffrant de la faim ne s'explique pas par les mêmes facteurs. La malnutrition se manifestant sous plusieurs formes et pouvant être mesurée de diverses manières, il convient de s'entendre sur les différents concepts utilisés.

Diverses caractéristiques déterminent l'état de malnutrition (Figure 5). La malnutrition résulte d'un désordre nutritionnel lié à un régime alimentaire non varié – que ce soit une proportion inadéquate ou un mauvais choix d'aliments. La sous-nutrition se caractérise tout d'abord par son origine. Les multiples facteurs de malnutrition (voir *infra*) se combinent pour déterminer deux grandes catégories : les sous-alimentations partielles et les carences nutritionnelles spécifiques. En toute hypothèse, la cause de sous-nutrition dite primaire est établie lorsque l'apport d'aliments fait défaut, c'est-à-dire un déficit des apports en énergie contenus dans la nourriture consommée (apport calorique déficitaire). Il s'agit alors de sous-alimentation. L'apport d'aliments, mesuré en calories, est variable en fonction de l'âge⁵²⁷. Lorsque cet apport est suffisant, mais que l'organisme est incapable de l'utiliser correctement, la cause est dite secondaire. Dans ce cas, deux mécanismes peuvent être en cause : une utilisation extensive des réserves de l'organisme ou une atteinte fonctionnelle ou organique entraînant une défaillance dans l'assimilation de l'apport alimentaire.

⁵²⁷ Selon la FAO, le nourrisson a besoin en moyenne de 300 kcal/jour, l'enfant de un à deux ans de 1 000 kcal/jour, l'enfant de cinq ans de 1 600 Kcal/jour, l'adulte de 2 000 à 2 700 kcal/jour selon le climat de la région où il vit et le type de travail (un apport supplémentaire de 1 000 à 2 000 calories par jour est nécessaire en cas d'efforts physiques). Ces besoins varient également en fonction du poids, de la taille, du sexe et de la situation physiologique (croissance, grossesse, allaitement, etc.). Voir FAO, *Méthodologie de la FAO pour mesurer la prévalence de la sous-alimentation. Mise à jour des paramètres relatifs à l'estimation des besoins énergétiques minimums*, Rome, FAO (Direction des statistiques), octobre 2008, 16 p.

Figure 5. L'arbre de la malnutrition⁵²⁸

Quelle que soit l'origine de la sous-nutrition, celle-ci se caractérise par son degré (légère, modérée ou sévère) et sa durée (aiguë ou chronique). En fonction de ces caractéristiques, elle peut engendrer des lésions, dont certaines sont irréversibles.

La malnutrition chronique est la « conséquence d'une mauvaise alimentation due à l'absence répétée d'aliments nutritifs entraînant des carences alimentaires »⁵²⁹. Elle se développe généralement sur le long terme. Elle provoque des retards de croissance en taille et de développement moteur et cérébral, dont les séquelles persistent à l'âge adulte et peuvent se répercuter sur les générations à venir. Les personnes atteintes souffrent de la faim chaque jour, celle-ci est permanente. La malnutrition chronique est souvent associée à l'insécurité alimentaire. Les politiques de sécurité alimentaire visent alors principalement à accroître la disponibilité et

⁵²⁸ ACTION CONTRE LA FAIM, *Inventaire des définitions utilisées couramment pour la prévention, le diagnostic et le traitement de la sous-nutrition*, Paris, ACF, 2011, 142 p., p. 67, , disponible sur : <http://blog.actioncontrelafaim.org/wp-content/uploads/2013/06/2011-ACF-Glossaire-NUT-FR.pdf>.

⁵²⁹ ACTION CONTRE LA FAIM, « En finir avec la malnutrition », *Dossier de presse*, 2008, p. 4, disponible sur : http://www.actioncontrelafaim.org/sites/default/files/evenements/fichiers/dossier_de_presse_campagne_ennut_malnut.pdf. Des définitions plus complètes sont données dans ACTION CONTRE LA FAIM, *Inventaire des définitions utilisées couramment pour la prévention, le diagnostic et le traitement de la sous-nutrition*, op. cit.

l'accessibilité des produits agricoles, à améliorer la santé de la population. La malnutrition chronique ne nécessitant pas de réponse dans l'urgence, celle-ci ne fera pas l'objet de la présente étude qui s'intéressera donc principalement à la malnutrition aiguë.

La malnutrition aiguë globale est la conséquence d'un manque brutal de nourriture ou d'une carence en certains nutriments. Par conséquent, cette forme peut se développer rapidement. Elle se reconnaît principalement par la maigreur (l'émaciation), voire l'insuffisance pondérale. Elle peut entraîner le décès si un traitement adapté n'est pas apporté rapidement. Deux formes de malnutrition aiguë sont distinguées, selon la valeur du rapport entre le poids et la taille : la malnutrition aiguë modérée et la malnutrition aiguë sévère. La malnutrition aiguë, notamment dans sa forme sévère qui représente un réel enjeu sanitaire, nécessite une prise en charge curative rapide et efficace.

La malnutrition aiguë sévère est la forme la plus grave car elle est souvent associée à d'importants troubles métaboliques. Le kwashiorkor⁵³⁰ en est l'une des manifestations les plus courantes. Il se caractérise par la présence d'œdèmes bilatéraux⁵³¹, souvent avec des altérations cutanées. Un individu peut présenter un kwashiorkor combiné au marasme (aussi appelé émaciation sévère), cette forme est alors appelée kwashiorkor-marasmique. Les processus vitaux d'une personne en état de malnutrition, en particulier dans sa forme sévère, sont altérés, souvent de manière irréversible. Le métabolisme se ralentit afin de préserver l'énergie, le renouvellement des protéines se ralentit également et les fonctions neuromusculaires se dégradent. Les réserves énergétiques se réduisent et ne préservent plus les organes vitaux. L'organisme n'est alors plus capable de réguler sa température et le système immunitaire devient inefficace. Une personne sévèrement malnutrie peut mourir par hypoglycémie, par hypothermie, par surcharge cardiaque ou par infection⁵³².

Si la distinction entre malnutrition chronique et aiguë est assez claire, elle n'est cependant pas toujours aisée sur le terrain. Il est difficile dans certaines régions, notamment si peu d'acteurs humanitaires sont présents, de déterminer si la malnutrition est due à un manque de nourriture soudain ou si elle résulte d'habitudes alimentaires inadéquates.

⁵³⁰ Le kwashiorkor, terme employé pour la première fois par C. Williams et issu du dialecte ashanti du Ghana, est une malnutrition touchant l'enfant entre 6 mois et 3 ans au moment du sevrage maternel et résultant d'une alimentation pauvre en protéines, alors que les besoins caloriques globaux peuvent être couverts par ailleurs.

⁵³¹ Les œdèmes constituent une rétention anormale de liquide dans les tissus de l'organisme. Ils représentent jusqu'à 50 % du poids du corps dans les cas les plus sévères et sont généralement présents sur les membres inférieurs tout en pouvant s'étendre sur le reste du corps. La présence d'œdèmes bilatéraux très importants indique un risque accru de décès.

⁵³² PRUDHON Claudine, *La Malnutrition en situation de crise. Manuel de prise en charge thérapeutique et de planification d'un programme nutritionnel*, Paris, Action contre la faim / Karthala, 2001, 346 p., p. 22-26.

La malnutrition, qui résulte d'une alimentation déséquilibrée et/ou insuffisante, est un état qui recouvre ces deux catégories et qui correspond à diverses situations. L'état nutritionnel d'un individu dépend principalement de la durée de l'insuffisance et/ou de l'inadéquation de l'apport alimentaire. N'étant pas causées par les mêmes facteurs et n'affectant pas les mêmes catégories de populations, ces formes n'appellent par conséquent pas les mêmes réponses.

Au-delà du statut nutritionnel individuel, il importe d'identifier les crises alimentaires, voire les situations de famine, afin d'attirer l'attention des acteurs humanitaires. Ces situations se rencontrent lorsqu'une proportion importante de la population est atteinte de malnutrition aiguë. Les Nations Unies ont établi une classification afin de déterminer les objectifs spécifiques à remplir par les acteurs humanitaires pour chaque phase.

La situation la plus grave mais aussi la plus exceptionnelle, la famine, se définit généralement comme un manque aigu de nourriture affectant soit un nombre significatif de personnes, soit une zone étendue géographiquement. Désormais, un état de famine ne peut être déclaré qu'après évaluation des Nations Unies selon des critères précis⁵³³. Des aléas agroclimatiques (sécheresse, destruction des récoltes par des insectes ou des maladies, inondations, tremblements de terre, éruptions volcaniques, etc.) ne suffisent pas à engendrer une famine. Celle-ci résulte de facteurs humains qui exacerbent les conditions naturelles défavorables (guerre civile ou extérieure, troubles de l'ordre public, sièges ou destruction délibérée de récoltes)⁵³⁴. La famine aboutit à la mort d'une partie de la population par inanition – lorsque le défaut de nourriture est tel qu'il met en jeu la vie de l'individu – après une phase de malnutrition sévère.

La région du Sahel connaît fréquemment des situations de « *crise alimentaire et des moyens d'existence aiguë* », voire, dans certaines zones, d'« *urgence humanitaire* », deux situations couramment évoquées sous l'expression de « *crise alimentaire* » et requérant, selon l'ONU, des interventions urgentes⁵³⁵. Ces phases se caractérisent par des taux de malnutrition aiguë

⁵³³ Cela fut le cas pour certaines régions somaliennes en août 2011. Ces indicateurs sont : un taux brut de mortalité supérieur à 2 par 10 000 et par jour, un taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans supérieur à 40 %, un taux de malnutrition aiguë supérieur à 30 %, une disponibilité en eau inférieure à 4 litres par personne et par jour. Au-delà de ces indicateurs, les agences onusiennes se basent également sur l'existence d'une pandémie et/ou de conflit diffus ou de forte intensité ; sur le constat de déplacements à grande échelle, de la perte effective totale des avoirs relatifs aux moyens d'existence (PARTENAIRES GLOBAUX IPC, *Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire : Manuel technique*, version 1.1, Rome, FAO, 2008, p. 4).

⁵³⁴ Voir principalement BRUNEL Sylvie, *Famine et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 134 p.

⁵³⁵ *Ibidem*.

globale compris entre 10 et 30 % de la population, c'est-à-dire lorsque au moins une personne sur dix souffre de malnutrition aiguë, dans sa forme modérée ou sévère.

2. Des mesures anthropométriques pour dépister la malnutrition

Afin de mesurer le niveau de malnutrition d'un pays ou d'une région, le taux de malnutrition aiguë globale est l'indicateur le plus couramment utilisé et semble le plus pertinent pour identifier les crises nutritionnelles⁵³⁶. Il est obtenu en calculant le pourcentage d'enfants de 0 à 59 mois (soit les enfants de moins de cinq ans) souffrant de malnutrition aiguë, tant sévère que modérée, au sein d'une population donnée. Il reflète la situation générale d'une population donnée et, en particulier, la proportion de personnes vulnérables. L'OMS se fonde sur ce taux de malnutrition aiguë globale pour définir les quatre seuils de gravité suivants qui déterminent ensuite la nature de la réponse humanitaire qu'elle recommande d'apporter (tableau 4).

Tableau 4. Seuils de gravité déterminés par le taux de malnutrition aiguë globale⁵³⁷

| <i>Pourcentage</i> | <i>Prévalence</i> | <i>Niveau de gravité de la situation</i> |
|--------------------|-------------------|--|
| < 5% | Faible | Bonne |
| de 5% à 9% | Modérée | Précaire : à surveiller |
| de 10% à 14% | Élevée | Grave : seuil d'alerte |
| > 15% | Très élevée | Critique : seuil d'urgence |

La mesure du taux de malnutrition aiguë globale nécessite de pouvoir calculer le nombre d'enfants souffrant de malnutrition aiguë modérée et sévère. Or, il est parfois difficile de reconnaître un individu malnutri tant les manifestations de déséquilibre nutritionnel sont diverses. De plus, la mesure et l'analyse de l'état nutritionnel des populations s'avèrent difficiles dans la pratique. Les données sur les différentes dimensions de la malnutrition sont souvent rares et/ou peu fiables.

⁵³⁶ Ce taux est souvent déterminé à partir des enquêtes nutritionnelles (voir *infra* II, B, 2). D'autres indicateurs prétendent mesurer la malnutrition, tel que l'Indice de la faim dans le monde (GHI, *Global Hunger Index*). Développé par l'Institut de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) depuis 2006, il vise à rendre compte annuellement de la situation de la faim dans environ 120 pays en développement et à mesurer les progrès et les échecs dans la lutte mondiale contre la faim. Cet outil statistique combine trois indicateurs, à proportion égale : le pourcentage de la population sous-alimentée (données de la FAO), la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans (données de l'OMS et de l'UNICEF) et le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans (données de l'UNICEF). Le GHI vise à rendre compte de l'aperçu global du problème complexe de la faim en un seul indicateur, en évaluant la situation alimentaire de la population et les effets de la malnutrition sur les enfants. L'intérêt du GHI réside également dans le rapport publié annuellement, qui contient non seulement ce classement, mais qui offre aussi l'analyse d'une problématique entraînant des répercussions sur la faim et la malnutrition : « Assurer une sécurité alimentaire durable dans un monde sous contraintes en eau, en énergie et en terres » en 2012 ; « Maîtriser les chocs et la

Plusieurs indicateurs sont utilisés pour évaluer l'état nutritionnel, notamment celui des enfants de moins de cinq ans. Nous retiendrons trois mesures anthropométriques permettant de reconnaître un état de malnutrition, donc d'évaluer la situation nutritionnelle. Elles présentent l'avantage d'être simples, peu coûteuses et offrant un résultat immédiat. Il s'agit des rapports taille/âge (rendant compte d'éventuels retards de croissance) et poids/taille (mesurant l'émaciation)⁵³⁸, ainsi que du périmètre brachial à mi-hauteur (PBMH⁵³⁹). La comparaison du poids par rapport à l'âge (évaluant de façon combinée l'émaciation et le retard de croissance) est moins couramment utilisée. Des méthodes spécifiques évaluent en outre les carences des principaux nutriments nécessaires au développement de l'enfant, tels que la vitamine A, le fer et l'iode.

Le rapport taille/âge (rapport T/A) apprécie un retard de croissance en taille, caractérisé par une trop petite taille par rapport à l'âge. Ce retard apparaît généralement chez le jeune enfant (de six à dix-huit mois) et reflète souvent des déficiences nutritionnelles chroniques liées à la pauvreté. Cet indicateur est parfois difficile à évaluer, notamment si l'âge de l'enfant ou de l'individu n'est pas connu précisément. De plus, il ne permet pas d'apprécier la maigreur (le résultat sera identique pour un enfant maigre et un enfant gros par exemple).

Le rapport poids/taille (rapport P/T) caractérise une maigreur ou une émaciation (aussi appelée marasme dans sa forme la plus sévère), qui se constatent chez une personne ayant un poids trop faible par rapport à sa taille. Cet état est généré par une réduction, souvent récente, de l'apport énergétique associée à un apport déséquilibré en glucides, en lipides et en protéines ainsi qu'à des carences en vitamines et minéraux. Toutefois, ce rapport n'indique pas si un enfant est trop petit pour son âge (souffrant donc de malnutrition chronique). L'insuffisance pondérale est l'indicateur utilisé pour évaluer les

volatilité excessive des prix alimentaires » en 2011 ; « Eradiquer la sous-alimentation infantile » en 2010.

⁵³⁷ UNICEF, « Crise nutritionnelle au Niger : ensemble, faire la différence », UNICEF, 2010, 78 p., p. 24.

⁵³⁸ Les mesures anthropométriques se calculent principalement à partir de deux méthodes : le pourcentage de la médiane et le Z-score (utilisation du poids médian et de l'écart-type). Dans le cadre de cette étude et par souci de clarté et de compréhension, nous privilégierons les mesures exprimées en pourcentage de la médiane, c'est-à-dire en utilisant uniquement le poids médian de la référence. Même si l'expression en Z-score présente plus d'avantages que l'expression en pourcentage de la médiane (notamment en termes de précision et de fiabilité, cette méthode est d'ailleurs recommandée par l'OMS), nous avons pu constater empiriquement que les deux indicateurs sont couramment utilisés (observations au Burkina Faso, décembre 2008). Le pourcentage de la médiane est plus simple à réaliser puisqu'il ne nécessite pas de connaître l'écart-type poids/taille de la population donnée. Par ailleurs, certaines études ont montré que l'expression en pourcentage de la médiane était plus fiable que l'expression en Z-score afin de déterminer le risque de décès chez un enfant malnutri (voir PRUDHON Claudine, BRIEND André, LAURIER Dominique *et al.*, « Comparison of weight and height based indices for assessing the risk of death in severely malnourished children », *American Journal of Epidemiology*, Vol. 144, n°2, 15 juillet 1996, p. 116-123).

progrès du premier Objectif du millénaire pour le développement visant à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim (cible c). Il s'agit aussi de l'un des indicateurs sur lesquels la DG ECHO fonde son évaluation des besoins⁵⁴⁰. En pratique, le rapport poids/taille exprimé en pourcentage de la médiane est utilisé pour déterminer l'admission ou non dans les centres de nutrition. Le personnel des centres de santé se réfère alors à des tableaux permettant de lire rapidement l'état nutritionnel de l'enfant à partir de son poids et de sa taille⁵⁴¹.

Ces indicateurs présentent toutefois l'inconvénient d'effectuer une mesure et de connaître l'âge de l'enfant pour le premier ; d'effectuer deux mesures pour le second, mesures conduisant à réduire la précision du rapport calculé.

Le périmètre brachial à mi-hauteur (PBMH) détermine rapidement, mais approximativement, si une personne est malnutrie ou non. La mesure du milieu du tour du bras à l'aide d'une bandelette graduée et inextensible permet une lecture facile du périmètre brachial grâce, souvent, à des zones de couleur. S'il offre un dépistage rapide d'une population donnée, il doit cependant être rigoureusement déterminé afin d'offrir un diagnostic précis. La mesure est d'ailleurs parfois ajustée à l'âge lorsque l'enfant est susceptible d'être admis dans un centre nutritionnel⁵⁴². Le périmètre brachial est efficace pour détecter les enfants ayant un risque élevé de décès. Il présente en outre l'avantage de ne pas avoir à connaître l'âge ou à utiliser du matériel de mesure et de pesée de l'enfant (il peut donc être utilisé par des populations non alphabétisées). Le périmètre brachial est considéré comme un indicateur nutritionnel performant car simple et facile à interpréter, acceptable et peu coûteux⁵⁴³ (voir le comparatif des indicateurs dans le tableau 5).

⁵³⁹ Les sigles PB (périmètre brachial) ou MUAC (*Mid-Upper Arm Circumference*) sont aussi utilisés couramment.

⁵⁴⁰ Voir *infra* II, B, 1. L'indice de vulnérabilité du *Global Needs Assessment* repose en partie sur l'état de santé des enfants de moins de cinq ans, évalué par le rapport poids/taille et le taux de mortalité juvénile.

⁵⁴¹ De tels tableaux sont reproduits dans OMS, *La prise en charge de la malnutrition sévère : Manuel à l'usage des médecins et autres personnels de santé à des postes d'encadrement*, Genève, OMS, 1999, 64 p., p. 44-45, annexe 1.

⁵⁴² L'ajustement sur l'âge permettrait de corriger le fait que les enfants les plus jeunes, aux bras plus petits que les enfants plus âgés, auraient davantage de chances d'être détectés comme malnutris : « *les enfants sélectionnés par l'indice poids-taille ou le PB n'étaient pas les mêmes. Seuls environ 40% des enfants sélectionnés par un critère étaient aussi sélectionnés par l'autre. Cette différence s'expliquait en partie par le fait que les enfants sélectionnés par le PB tendent à être plus jeunes que ceux sélectionnés par l'indice poids-taille. Les implications de ces différences en termes de risque associé et de réponse au traitement méritent d'être étudiées plus en détail mais en attendant, ces deux critères diagnostiques doivent continuer à être utilisés comme critère d'admission indépendants* », OMS, UNICEF, *Normes de croissance OMS et identification de la malnutrition aiguë sévère chez l'enfant*, Déclaration commune de l'Organisation mondiale de la Santé et du Fond des Nations Unies pour l'Enfance, 2009, 12 p., p. 5. Pourtant, cela permettrait en définitive une plus grande surveillance des enfants les plus jeunes, catégorie particulièrement vulnérable en situation de précarité alimentaire.

⁵⁴³ *Ibidem* et MYATT Mark, KHARA Tanya, COLLINS Steve, « A review of methods to detect cases of severely malnourished children in the community for their admission into community-based therapeutic care programs », *Food Nutrition Bulletin*, vol. 27, supplément n° 3, 2006, p. 7-23.

Tableau 5. Potentiel des indicateurs pour le dépistage communautaire de la malnutrition⁵⁴⁴

| Propriété | Indicateur | | | | | | |
|-----------------------|------------|-----------|------------|--------------|------|----------|-------------|
| | Clinique | Poids/âge | Taille/âge | Poids/taille | PBMH | PBMH/âge | PBMH/taille |
| Simplicité | - | - | - | - | + | - | + |
| Acceptabilité | - | - | - | - | + | + | + |
| Coût | - | - | - | - | + | + | + |
| Objectivité | - | - | - | + | + | - | + |
| Quantification | - | + | + | + | + | + | + |
| Indépendance de l'âge | + | - | - | - | + | - | + |
| Fiabilité | - | + | - | - | + | + | + |
| Précision | - | - | - | - | + | - | + |
| Sensibilité | n.e. | + | - | - | + | + | + |
| Spécificité | n.e. | + | - | - | + | + | + |
| Valeur prédictive | n.e. | + | - | - | + | + | + |

n.e. : non évaluable.

Des recommandations et des normes ont été publiées ces dernières années, notamment par l'OMS et l'UNICEF, afin de faciliter le dépistage des cas de malnutrition⁵⁴⁵. À partir de ces recommandations, il est possible de dresser un tableau synthétisant les indicateurs et le diagnostic de malnutrition correspondant (tableau 6).

Tableau 6. Indicateurs de dépistage de la malnutrition chez les enfants de 6 à 59 mois⁵⁴⁶

| Malnutrition chronique | Malnutrition aiguë modérée | Malnutrition aiguë sévère | |
|--|---|---|---|
| | | sans complications | avec complications |
| <i>Rapport T/A < 90% de la médiane</i> ou <i>PBMH entre 120 et 135 mm</i> et absence d'œdèmes bilatéraux, appétit, alerte | <i>Rapport P/T entre 70 et 80% de la médiane</i> ou <i>PBMH entre 115 et 120 mm</i> et absence d'œdèmes bilatéraux, appétit, alerte | <i>Rapport P/T ≤ 70% de la médiane</i> ou <i>PBMH ≤ 115 mm</i> ou présence d'œdèmes bilatéraux et appétit, alerte | <i>Rapport P/T ≤ 70% de la médiane</i> ou <i>PBMH ≤ 115 mm</i> ou présence d'œdèmes bilatéraux et complication ⁵⁴⁷ |

Un enfant est donc diagnostiqué comme étant atteint de malnutrition sévère lorsqu'il présente au moins l'un de ces symptômes : un périmètre brachial inférieur à 115 mm ; un rapport poids/taille inférieur à 70% de la normale (il s'agit alors d'un déficit pondéral majeur) : la présence d'œdèmes bilatéraux (généralement sur les pieds et les jambes, mais pouvant recouvrir l'ensemble du corps dans les cas les plus graves). Les organisations humanitaires prennent également en compte l'état de santé, en se renseignant notamment sur l'appétit et les pathologies de l'enfant.

⁵⁴⁴ Traduit de : MYATT Mark, KHARA Tanya, COLLINS Steve, « A review of methods to detect cases of severely malnourished children in the community for their admission into community-based therapeutic care programs », *op. cit.*, p. S15.

⁵⁴⁵ OMS, UNICEF, *Normes de croissance OMS et identification de la malnutrition aiguë sévère chez l'enfant*, *op. cit.*

⁵⁴⁶ *Ibidem* et observations au Burkina Faso, décembre 2008.

⁵⁴⁷ Les complications se caractérisent notamment par : l'anorexie, la déshydratation sévère, l'anémie sévère, une fièvre élevée, l'apathie, une infection respiratoire aiguë, la perte d'appétit, des vomissements persistants, des convulsions, une léthargie, pas alerte, un état d'inconscience, l'hypoglycémie ou l'hypothermie, des lésions cutanées, des signes oculaires d'avitaminose A.

Le périmètre brachial est largement utilisé, y compris par les partenaires d'ECHO, pour effectuer des dépistages à grande échelle. Mais la plupart des acteurs combinent les indicateurs afin d'identifier les enfants les plus sévèrement malnutris, cela dans le but de les prendre en charge en priorité et dans les meilleures conditions possibles⁵⁴⁸. D'ailleurs, la Commission veille à ce que ses partenaires opérationnels respectent les indicateurs de dépistage de la malnutrition définis dans les protocoles nationaux de prise en charge de la malnutrition adoptés par les États sahéliens en concertation avec l'OMS⁵⁴⁹.

Avant 2009, la norme de détection de la malnutrition aiguë sévère par le périmètre brachial était de 110 mm. L'OMS a constaté qu'une mesure de 115 mm reflétait mieux le risque de décès et recommande désormais de considérer comme malnutris aigus sévères les enfants dont le périmètre brachial est inférieur à 115 mm⁵⁵⁰. La modification de cette norme a bien entendu des conséquences sur les programmes nutritionnels puisque les enfants considérés comme malnutris aigus sévères sont plus nombreux. Or, les acteurs n'ont pas toujours les capacités de répondre à l'augmentation du nombre de personnes désormais considérées comme malnutries aiguës sévères. En cas de ressources limitées, ce ne sont pas nécessairement les enfants les plus vulnérables qui sont pris en charge⁵⁵¹. En revanche, les enfants sont dépistés à un stade plus précoce de la malnutrition aiguë, souvent avant qu'ils ne développent des complications métaboliques à haut risque de mortalité.

En outre, la redéfinition des critères de détection de la malnutrition peut entraver la détermination des besoins. La production de bandelettes de mesure suivant les normes

⁵⁴⁸ D'après nos observations, les partenaires utilisent le périmètre brachial afin d'établir une première sélection. Les enfants dont l'état nutritionnel était jugé insatisfaisant, c'est-à-dire dont le résultat du PB était inférieur à 135 mm, étaient ensuite pesés et mesurés afin notamment de déterminer leur rapport poids/taille (observations au Burkina Faso, décembre 2008).

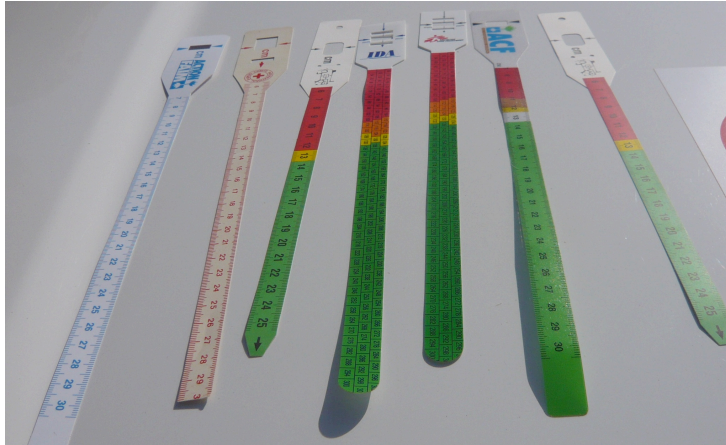
⁵⁴⁹ Voir les recommandations énoncées dans les décisions de financement de la DG ECHO, notamment celles relatives au Sahel, disponibles sur : http://ec.europa.eu/echo/funding/index_fr.htm.

⁵⁵⁰ Voir OMS, UNICEF, « Normes de croissance OMS et identification de la malnutrition aiguë sévère chez l'enfant », *op. cit.*, p. 2.

⁵⁵¹ Inversement, si les seuils sont revus à la baisse, des personnes souffrant de malnutrition aiguë sévère pourraient rester en dehors du système de prise en charge et risquer une détérioration, potentiellement fatale, de leur état de santé. Comme l'indique C. Prudhon : « la diminution des seuils conduit à éliminer des individus de la prise en charge dans les centres. Ceci doit toujours être réalisé avec prudence, afin que les individus ayant besoin d'une intervention ne soient pas écartés » (PRUDHON Claudine, *La Malnutrition en situation de crise...*, *op. cit.*, p. 47). Suite aux atermoiements et aux retards lors de la gestion de la crise alimentaire survenue dans la Corne de l'Afrique en 2011, l'OMS et l'UNICEF ont « modifié leurs directives concernant la détection des cas de malnutrition aiguë sévère, ce qui permet une intervention plus rapide » (GILLIAM Eva, « Au Tchad, l'UNICEF et ses partenaires renforcent l'intervention d'urgence face à la crise alimentaire », UNICEF, 11 avril 2012, disponible sur : http://www.unicef.org/french/nutrition/chaad_62203.html). Ces agences ont introduit de nouveaux critères afin de diagnostiquer plus rapidement les enfants âgés de moins de cinq ans souffrant de malnutrition aiguë sévère, ce qui permet de les orienter plus tôt vers les centres de santé adéquats, dans la plupart des cas avant que leur état nutritionnel n'atteigne un seuil critique.

successives peut entraîner une certaine confusion pour les agents de santé dans l'utilisation pratique de l'indicateur, comme illustré *infra* (figure 6).

Figure 6. Bandelettes de mesure du périmètre brachial⁵⁵²

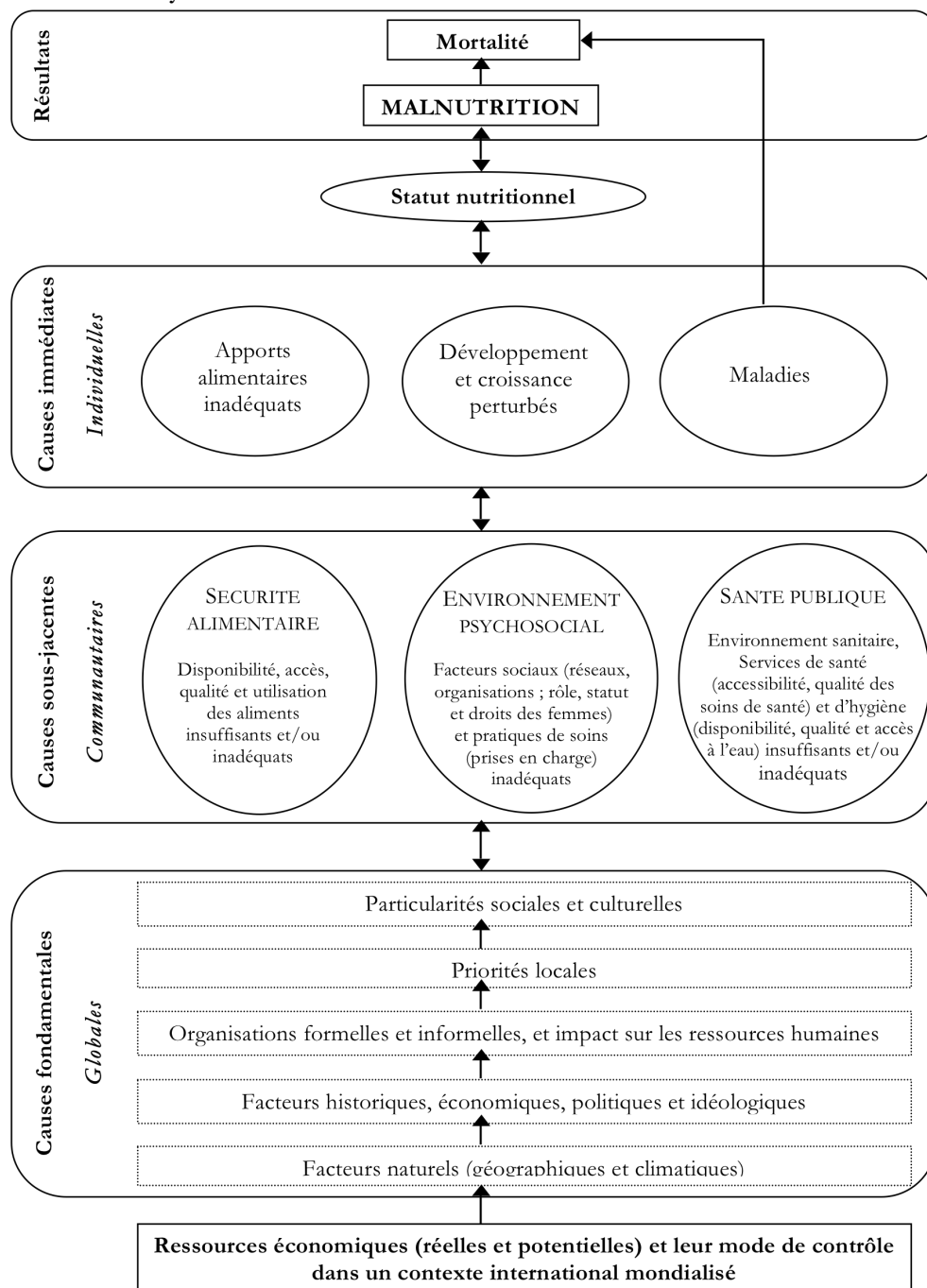


Les outils de diagnostic, mais aussi le traitement, de la malnutrition sont en constante évolution, afin d'une part de refléter une situation de la façon la plus appropriée possible, d'autre part de les adapter aux mutations contextuelles, qu'il s'agisse de la situation politique régionale ou des aléas climatiques.

3. Des facteurs complexes

La pluralité des indicateurs permettant de mesurer la malnutrition s'explique en partie par la difficulté de définir cet état, favorisé par de nombreux facteurs politiques, économiques, socioculturels, démographiques, physiologiques ou psychologiques. Les modèles de cultures, la demande de main d'œuvre, les sources de revenus, les soins apportés aux enfants, la disponibilité et le prix des aliments sont autant de paramètres influençant l'état nutritionnel. L'UNICEF a conçu en 1990 un « *cadre conceptuel des causes de malnutrition* », repris et modifié par plusieurs organismes, pour tenter de les synthétiser en identifiant trois niveaux de causes (voir Figure 7 *infra*).

⁵⁵² Photographie prise le 10.12.2008 à Kael (district sanitaire de Gorom Gorom) au nord du Burkina Faso. Le personnel de la Croix-Rouge burkinabè, en partenariat avec son homologue belge (elle-même partenaire de la DG ECHO et recevant des fonds pour lutter contre la malnutrition dans ce district) a collecté différentes bandelettes de périmètre brachial utilisées par les agents de santé communautaires. Ceux-ci ont fait part de la perturbation causée par la multitude de ces instruments de mesure et des modifications des normes, notamment lors des deux « *screening* » (mesure du périmètre brachial de l'ensemble de la population pour dépister les cas de malnutrition) organisés chaque année.

Figure 7. Schéma d'analyse des causes de la malnutrition⁵⁵³

⁵⁵³ Schéma adapté du Cadre conceptuel des causes de malnutrition (élaboré par l'UNICEF en 1990 et repris par Action contre la faim) et de : ACTION CONTRE LA FAIM, *Introduction à la sécurité alimentaire. Principes d'interventions*, Paris, Janvier 2008, 64 p., p. 16 ; JONES Nicola, HOLMES Rebecca, « Tackling child vulnerabilities through social protection : lessons from West and Central Africa », *Background Note*, ODI, July 2010, 8 p., p. 2, disponible sur : <http://www.odi.org.uk/resources/download/4932.pdf> ; PRUDHON Claudine, *La Malnutrition en situation de crise...*, op. cit., p. 52 ; TROUBE Christian, *Les nouvelles famines. Des catastrophes pas si naturelles*, Paris, Autrement, coll. Frontières, 2007, 130 p., p. 40.

La malnutrition n'a pas d'origine unique. Depuis les décisions politiques prises au niveau mondial jusqu'à l'état de santé individuel, en passant par les habitudes culturelles ou encore les contextes locaux ou régionaux (tels que des conflits), de nombreux facteurs interagissent⁵⁵⁴. Afin de bien apprécier et comprendre la situation nutritionnelle, il est nécessaire de prendre en compte et d'analyser le rôle et l'importance de ces causes, fondamentales (a), sous-jacentes (b) et immédiates (c).

a) Les causes fondamentales

Un premier niveau de facteurs est influencé par les ressources économiques et leur mode de contrôle dans un monde globalisé. En effet, la disponibilité, l'accès et les modalités de contrôle de ces ressources, qu'elles soient réelles ou potentielles, déterminent les enjeux internationaux. Il est donc pertinent de prendre en compte les évolutions globales du monde et les facteurs naturels (géographiques et climatiques) afin de comprendre les changements historiques, économiques, politiques et idéologiques qui en résultent dans les régions concernées. Les dégradations environnementales générées par l'activité humaine (pollution, déforestation) illustrent clairement ce processus, puisqu'elles engendrent des conséquences sur les décisions politiques et la situation économique.

L'organisation de la société, officielle ou non, qui définit les mécanismes du pouvoir, de la propriété et de la division du travail, oriente les priorités locales qui ont une influence considérable sur l'environnement social et la santé publique, donc sur la sécurité alimentaire. Lorsqu'un État privilégie par exemple les exportations de productions agricoles plutôt que leur commercialisation sur le marché intérieur, ce choix a des conséquences, à court et à plus long terme, sur l'état nutritionnel de sa population, notamment lorsque les revenus issus des exportations ne sont pas investis dans la santé publique. L'accès inégal à la terre, le manque d'accès à l'éducation et/ou à l'information, le chômage, le manque d'accès aux facilités de crédit, ou encore le versement irrégulier de salaires dans le cas de fonctionnaires, sont autant de facteurs favorisant l'insécurité alimentaire. Ces causes fondamentales de la malnutrition influencent trois groupes de facteurs déterminant l'organisation communautaire de la société : les causes sous-jacentes.

⁵⁵⁴ J.-F. Bouville note ainsi : « la perturbation nutritionnelle de l'enfant provient rarement d'un seul niveau d'explication à l'exclusion des autres, mais d'une imbrication de facteurs en résonance les uns par rapport aux autres. De ce fait, un potentiel élevé de malnutrition persiste même en présence de ressources alimentaires adéquates », BOUVILLE Jean-François, *La malnutrition infantile en milieu urbain africain. Étude des étiologies relationnelles*, Paris, L'Harmattan, 2004, 356 p., p. 29.

b) Les causes sous-jacentes

La sécurité alimentaire du foyer, l'environnement psychosocial et les politiques de santé publique combinées à l'environnement sanitaire et social constituent trois catégories de facteurs sous-jacents, qui opèrent au niveau de la communauté.

La sécurité alimentaire est la capacité d'un foyer à assurer son approvisionnement en nourriture. Ceci est conditionné par la capacité de production et/ou l'achat de nourriture. La capacité de production dépend des conditions climatiques, de la disponibilité et de l'accès à des terres fertiles et à des pâturages ainsi que de la disponibilité d'une main d'œuvre, d'outils appropriés et de semences. La quantité et la qualité de la nourriture achetée, à défaut d'être produite, sont influencées par les revenus du foyer et par la disponibilité et le prix des aliments.

Face à l'insécurité alimentaire, les familles réduisent ou modifient leur consommation alimentaire, et privilégient des aliments moins chers, souvent de moindre qualité nutritionnelle. Lors d'épisodes réguliers de sécheresse, les familles développent des stratégies afin de préserver leurs outils productifs, mais sont parfois contraintes de les vendre. Lorsqu'il n'existe plus de moyens d'assurer la sécurité alimentaire, elles sont souvent réduites à la migration⁵⁵⁵.

La situation nutritionnelle fluctue avec les saisons⁵⁵⁶. La période de soudure, qui précède les récoltes, coïncide souvent avec des pics de malnutrition, dus à une moindre disponibilité des aliments, des prix élevés et une augmentation saisonnière des maladies liées aux pluies (paludisme, diarrhée). La plupart des enfants rattrapent leur croissance après les récoltes si la sécurité alimentaire est rétablie.

L'environnement psychosocial conditionne, souvent dès la naissance, l'état nutritionnel d'un individu (voir Figure 4 *supra* A). Un enfant né d'une mère souffrant de malnutrition sera presque systématiquement victime de retard en termes de développement physique et parfois mental. S'il subit un sevrage prématuré, il risque ensuite de contracter régulièrement des infections. Associées à une alimentation insuffisante et/ou inadaptée, ces infections entraîneront des carences nutritionnelles et des retards de croissance irréversibles, qui elles-mêmes réduiront les capacités de production et enfermeront cet individu dans le cercle vicieux de la pauvreté. Les taux élevés de mortalité maternelle,

⁵⁵⁵ Au sujet de ces stratégies d'adaptation, voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 1.

⁵⁵⁶ Voir notamment DEVEREUX Stephen, VAITLA Bapu, HAUENSTEIN Swan Samuel, *Les saisons de la faim*, ACF International, IDS, Hunger Watch, 2008, 194 p.

infantile et juvénile dans les pays en développement rendent compte de cet environnement défavorable. Ce milieu social déjà hostile le devient encore plus si le pays dans lequel l'enfant ou l'individu vit est en proie à un conflit, à une crise – qu'elle soit sanitaire (épidémies), économique, politique – ou à une conjonction de ces crises.

Les valeurs de la société, notamment le statut, les droits et le rôle des femmes, influencent fortement l'importance donnée à chaque membre de la famille. Les périodes de crise provoquent de graves bouleversements qui déstructurent les réseaux sociaux au sein de la communauté et qui affectent la capacité d'une famille et de chacun de ses membres à se prendre en charge. Les enfants les plus jeunes, les handicapés et les personnes âgées sont souvent les premiers sacrifiés, ce qui explique que les cas de malnutrition aiguë sévère se rencontrent le plus souvent au sein de ces catégories de population.

L'environnement sanitaire inclut les aspects qui influent sur les risques d'infections et sur leur traitement. La disponibilité et l'accès à des services sanitaires et à du personnel qualifié contribuent à une prise en charge adéquate. L'absence de services de santé publique ou de mauvaises conditions d'hygiène exposent les membres d'une communauté à des risques nutritionnels accrus en raison du prolongement de la maladie. En somme, la présence d'installations sanitaires et l'accès à l'eau potable en quantité suffisante constituent des déterminants primordiaux pour préserver un environnement sain. Or, ils font généralement défaut dans les États du Sahel. En période de crise, la mise en place de centres nutritionnels permet de répondre aux difficultés liées à ces causes sous-jacentes.

L'identification des problèmes sous-jacents – la nourriture, les soins et la santé – est une étape fondamentale dans la sélection des interventions appropriées. À ce niveau également, une bonne coordination entre acteurs présents sur le terrain est décisive. La pluralité de ces déterminants s'illustre dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La plupart d'entre eux relève de ces déterminants sous-jacents : les objectifs n° 1 (réduire l'extrême pauvreté et la faim), n° 4 (réduire la mortalité infantile), n° 5 (améliorer la santé maternelle) et n° 6 (combattre le VIH, le paludisme et d'autres maladies) en particulier, mais aussi n° 2 (assurer l'éducation primaire pour tous) et n° 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes). Cet ensemble montre le caractère multiple et complexe des facteurs de malnutrition.

c) Les causes immédiates

Les trois déterminants immédiats de l'état nutritionnel relèvent de l'individu et de la famille. Le premier est l'accès à une alimentation insuffisante ou inadaptée. Une crise alimentaire, provoquée par de mauvaises récoltes ou un conflit par exemple, peut réduire de façon drastique la nourriture disponible ou accessible. Ce déficit fait généralement basculer des organismes, déjà fragilisés par des carences nutritionnelles, de l'état de malnutrition chronique à sa forme aiguë. L'environnement familial influence également l'alimentation de l'enfant : « *les comportements, croyances et attitudes de l'entourage familial de l'enfant, et de la mère en particulier, sont souvent essentiels pour rendre compte de l'incidence des déficiences nutritionnelles précoces* »⁵⁵⁷.

Les troubles du développement et de la croissance physique, dont les symptômes sont les retards physiques et mentaux ainsi que le rachitisme, constituent un deuxième ensemble de déterminants immédiats de l'état nutritionnel. Nous avons vu précédemment que ces symptômes sont eux-mêmes causés par des carences.

Enfin, la détection de certaines pathologies sert d'indicateur de l'état nutritionnel. Des infections, dites opportunistes, profitent de l'affaiblissement de l'individu et touchent assez largement les populations malnutries (diarrhées, infections respiratoires, paludisme, VIH) Inversement, des maladies peuvent prédisposer un individu à certains types de malnutrition. Que les infections soient induites par l'état de malnutrition ou qu'elles favorisent cet état, leur relation avec la nutrition est aussi affectée par le type de soins prodigués (certains médicaments nuisent par exemple à l'appétit)⁵⁵⁸.

La réponse à ces trois facteurs peut-être apportée par une nourriture en quantité et en qualité suffisantes et adaptée aux habitudes alimentaires, combinée à des soins. Une personne un état de santé physiologique acceptable a la capacité d'ingérer les aliments et les nutriments. À plus long terme, un état de santé satisfaisant permettra à un individu d'avoir un développement et une croissance dans les normes. Là encore, il est donc primordial que les équipes de nutrition et de santé se coordonnent afin de prendre en charge de manière optimale la malnutrition. Cette nécessaire complémentarité se retrouve également au niveau des OMD (objectifs n° 1, n° 4, n° 5 et n° 6).

⁵⁵⁷ BOUVILLE Jean-François, *La malnutrition infantile en milieu urbain africain...*, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁵⁸ Au sujet de la relation entre malnutrition et pathologies, voir *infra* B, 1.

Il est fondamental de comprendre les causes de la malnutrition, et de quelle façon la définition d'un cadre conceptuel aide à l'analyse et à la détermination des priorités d'interventions pertinentes. Ce cadre théorique est un outil permettant d'apprécier différents aspects du bien-être d'un individu ou de placer une situation nutritionnelle dans son contexte. Même si la pauvreté est la cause principale de la sous-alimentation, la malnutrition est générée par de nombreux facteurs qui sont interdépendants et qui relèvent de l'urgence et/ou du développement. Chaque déterminant a un impact différent sur la sécurité alimentaire du ménage et de l'individu. L'importance de ces facteurs dans l'analyse varie selon les ménages, les régions et dans le temps.

Ce schéma d'analyse des causes de la malnutrition peut se révéler très utile aux organismes mettant en œuvre des programmes nutritionnels pour apporter une réponse globale. Il est d'ailleurs souvent indiqué dans les manuels de nutrition d'ONG (d'Action contre la faim ou de Médecins du monde par exemple). Il permet tout d'abord d'identifier, de définir et de concevoir les priorités d'intervention. Il admet ensuite la mise en place d'actions à différents niveaux, rendant possible l'action dans l'urgence tout en élaborant une politique durable en matière de sécurité alimentaire. Enfin, il facilite l'interprétation des indicateurs de la sécurité alimentaire. Le plan global Sahel élaboré par la DG ECHO s'attache à combler les besoins issus des facteurs immédiats et sous-jacents (notamment en termes de santé publique) de malnutrition.

L'amélioration de l'information et de l'analyse de la malnutrition rendrait les actions entreprises pour la combattre plus efficaces. Il est important de mesurer l'incidence et la nature de l'insécurité alimentaire, même si la prise de mesures en soi pose d'évidents défis techniques et s'il convient d'être prudent dans le choix et dans l'interprétation des indicateurs. Dans les cas où l'insécurité alimentaire persiste, les conséquences peuvent être graves sur les plans humain et économique, tant pour les individus, les ménages, les communautés que pour les États. Les inquiétudes sur la sécurité alimentaire et la faim ont généré des débats mondiaux et ont mené à des engagements politiques bien définis pour réduire l'insécurité alimentaire à travers des cibles bien établies. Cependant, les progrès obtenus ne sont pas satisfaisants, notamment dans les pays sahéliens.

B. Une multisectorialité évidente

La problématique de la malnutrition n'est traitée que depuis récemment par le prisme de la santé. Auparavant, elle entraînait le plus souvent dans le cadre de la coopération

au développement ou de politiques agricoles. En effet, la malnutrition était parfois considérée, à juste titre, comme la conséquence de la pauvreté, d'un développement agricole inégal, de problèmes de l'accès à la terre et à l'eau, du poids de la dette, etc. Compris comme l'une des composantes de la sécurité alimentaire, le phénomène de la sous-nutrition était généralement occulté et n'entraînait que faiblement en considération lors de l'analyse des causes de mortalité. Les personnes étaient déclarées décédées de maladies mais pas de sous-nutrition, bien que les maladies en cause (diarrhée, paludisme, rougeole, tuberculose, etc.) soient intimement liées à la malnutrition⁵⁵⁹. Il est donc important de bien comprendre les pathologies liées à la malnutrition afin d'appréhender l'état nutritionnel (1).

L'intégration des questions nutritionnelles dans les politiques de santé publique est une avancée majeure pour la lutte contre la malnutrition. Cependant, comment s'assurer qu'un enfant est bien alimenté si, parallèlement, l'eau qu'il boit est insalubre ? Il est évident que la malnutrition concerne d'autres dimensions connexes, influençant la nutrition. Celles-ci devraient donc davantage être prises en compte dans les programmes nutritionnels (2).

La santé publique, l'eau et l'assainissement sont des composantes traditionnelles de la coopération au développement. La réduction du nombre de personnes souffrant de la faim est d'ailleurs inscrite parmi les cibles du premier Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD)⁵⁶⁰. Il convient dès lors d'analyser les raisons ayant conduit la Direction générale d'Aide humanitaire à prendre sous sa responsabilité des activités de lutte contre la malnutrition au Sahel (3).

1. Les carences et pathologies associées à la malnutrition

La malnutrition peut prendre une forme plus ou moins sévère, durer plus ou moins longtemps, être accidentelle ou saisonnière. Cependant, quelle que soit sa forme, lorsqu'elle est liée à de graves carences, elle entraîne des troubles physiologiques et psychologiques pouvant conduire à la mort. Nous l'avons vu, l'altération de l'état nutritionnel peut s'expliquer par une carence en protéines et/ou en énergie. La forme « protéino-énergétique » est la forme la plus mortelle de malnutrition. Il s'agit essentiellement d'un manque de calories (converties en énergie) et de protéines (qui fournissent les acides

⁵⁵⁹ Voir Annexe 6 a.

⁵⁶⁰ La cible 1.C du premier objectif est de « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim ». Il s'agit de ramener le nombre de personnes souffrant de la faim en Afrique subsaharienne à 85 millions avant 2015. Les indicateurs de cette cible sont d'une part la proportion d'enfants de moins de 5 ans qui souffrent d'insuffisance pondérale, d'autre part la proportion de la population n'atteignant pas

aminés nécessaires aux fonctions essentielles de l'organisme ainsi qu'au développement et à l'entretien des muscles).

Depuis une dizaine d'années sont également prises en compte les carences en vitamines et minéraux, puisque celles-ci jouent des rôles métaboliques essentiels⁵⁶¹. La carence peut être globale ou peut porter sur un type de nutriments (vitamines et minéraux, protéines, oligoéléments, composés dits « indispensables » à la survie).

Les carences en minéraux concernent avant tout le fer et l'iode. Les carences en fer (élément indispensable à la formation du sang et au système immunitaire) sont les plus courantes. Elles touchent le développement du cerveau et conduisent à l'anémie⁵⁶². Dans les pays en développement, près de la moitié des femmes en souffrent. L'absence de fer chez les enfants de six à vingt-quatre mois entrave la formation des neurones pouvant entraîner des déficiences mentales irréversibles. La carence en iode induit un goitre⁵⁶³ et, lorsqu'elle est développée par la mère, peut provoquer des infirmités mentales irréversibles chez les enfants.

De nombreuses avitaminoses (carences en vitamines) entrent en compte dans la malnutrition. Les carences en vitamine A provoquent la cécité. Celles en vitamine B se traduisent par le béribéri qui entraîne des troubles du système nerveux moteur et sensitif⁵⁶⁴. L'avitaminose B9 (acide folique) nuit particulièrement à la croissance et au développement du fœtus, l'acide folique étant vital pour la reproduction des cellules. Les carences en vitamine C (acide ascorbique) génèrent le scorbut⁵⁶⁵ et limitent l'absorption du fer, contribuant à l'anémie. Les carences en vitamine D conduisent à des formes de rachitisme⁵⁶⁶ tandis que celles en vitamine PP (niacine) peuvent engendrer une pellagre⁵⁶⁷.

P'apport calorique minimal.

⁵⁶¹ PRUDHON Claudine, *La Malnutrition en situation de crise...*, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁶² L'anémie se caractérise par une réduction de la production d'hémoglobine, vecteur de l'oxygène dans le sang, ce qui provoque une extrême fatigue, des essoufflements, des vertiges et des maux de tête.

⁵⁶³ Le goitre se caractérise par une hypertrophie, c'est-à-dire une augmentation bénigne de volume de la glande thyroïde, survenant de façon diffuse et généralement visible.

⁵⁶⁴ Le béribéri est dû à une carence en thiamine (vitamine B1) provoquée par une alimentation quasi exclusive de riz décortiqué. S'il était autrefois répandu chez les peuples d'Asie, il se constate actuellement plus rarement, et dans des populations sous-alimentées des pays en développement.

⁵⁶⁵ L'acide ascorbique agit comme un ciment qui assure la cohésion des cellules et des tissus. Dans le scorbut, les parois des capillaires se fragilisent, les plaies cicatrisent mal et les hémorragies sont fréquentes. Le scorbut est devenu très rare, au point qu'aucun pays ne le considère comme un problème majeur de santé publique. Il apparaît notamment lors de famines ou dans les camps de réfugiés.

⁵⁶⁶ La carence en vitamine D peut provenir d'un déficit d'apports, notamment d'origine animale, ou d'un manque d'exposition au soleil. Les enfants atteints de rachitisme, contrairement à ceux qui souffrent d'autres carences, ont souvent l'air bien nourris et potelés car leur apport énergétique est habituellement satisfaisant. La principale caractéristique de la maladie est un retard de développement : toutes les étapes habituelles (position assise, marche, éruption dentaire) sont décalées. En effet, le rachitisme entraîne déformations

Certaines de ces carences augmentent le risque de décès, à plus forte raison lorsqu'elles sont combinées. En Afrique subsaharienne, les carences combinées (notamment en iode et en fer) provoquent principalement kwashiorkor, rachitisme, anémie et cécité. Leur réduction fait désormais partie des stratégies de santé publique.

En définitive, un individu malnutri, notamment s'il s'agit d'un enfant, est plus vulnérable aux maladies, puisqu'il n'a pas assez de forces pour lutter contre celles-ci. Les épisodes de maladie sont plus fréquents, prolongés et plus sévères. Des complications sont alors susceptibles d'être développées et peuvent conduire au décès. Les maladies dites « opportunistes » (le paludisme, la rougeole, la tuberculose, la polio, la méningite ou le choléra par exemple) apparaissent lorsque les défenses immunitaires sont affaiblies, ce qui est le cas d'un individu dénutri. Les fièvres, diarrhées et infections respiratoires provoquées par ces maladies, tout comme le virus du sida, réduisent souvent l'appétit et/ou la capacité de l'organisme à assimiler correctement les apports nutritionnels des aliments, provoquant des pertes de poids et/ou la déshydratation de l'individu, parfois dans des proportions considérables. La prise en charge nutritionnelle est alors vitale.

Inversement, les pathologies sous-tendent l'état de malnutrition : une personne malade souffrira plus rapidement de malnutrition qu'un individu sain. De plus, les effets secondaires induits par certains traitements médicaux peuvent rapidement devenir intolérables lorsque la personne n'a pas une alimentation suffisante.

La prévalence du VIH entretient des liens de cause à effet avec la malnutrition, formant un cercle vicieux : le virus accroît la vulnérabilité à la malnutrition tandis qu'une nutrition insuffisante affaiblit encore davantage les défenses d'une personne porteuse du syndrome d'immunodéficience acquise et aggrave la sévérité de la maladie.

D'une part, la malnutrition accroît les risques d'infections, réduit la réponse aux traitements (voire empêche des personnes très affaiblies de prendre leurs médicaments) et peut entraîner la mort. L'insécurité alimentaire augmenterait par ailleurs les pratiques sexuelles à risque et la vulnérabilité face aux violences sexuelles, deux vecteurs de contamination⁵⁶⁸. Des femmes cherchant à se procurer de la nourriture pour leurs enfants

osseuses, troubles de la marche et tétanie.

⁵⁶⁷ La pellagre, aussi appelée « maladie des 3 D » (diarrhée, dermatose, démence), apparaît généralement chez les populations consommant presque exclusivement du maïs. Elle se manifeste par des lésions digestives, cutanées, muqueuses et des troubles nerveux.

⁵⁶⁸ WEISER Sheri, GUPTA Reshma, TSAI Alexander *et al.*, « Changes in food insecurity, nutritional status, and physical health status after antiretroviral therapy initiation in rural Uganda », *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, vol. 61, n° 2, 1^{er} octobre 2012, p. 179-186.

en échange de services sexuels rencontreraient davantage de difficultés à faire utiliser un préservatif à leur partenaire que lors de rapports rémunérés⁵⁶⁹.

D'autre part, les personnes atteintes du VIH se retrouvent parfois dans l'incapacité de conserver leur emploi et/ou d'acheter de la nourriture, à plus forte raison dans les communautés stigmatisant la maladie et limitant les soutiens que le porteur peut recevoir. Les antirétroviraux ont prouvé leur contribution au déclin de la malnutrition en aidant les malades à retrouver davantage de forces et à améliorer leur santé. Ces conditions favorisent leur accès à la nourriture, soit en s'occupant eux-mêmes de la produire, soit en reprenant une activité économique leur permettant de l'acheter.

La relation entre la nutrition et les maladies peut également être observée durant les changements saisonniers, notamment chez les populations rurales – en particulier lorsque celles-ci dépendent d'une moisson annuelle unique. Les pics saisonniers de la malnutrition font coïncider la « saison maigre », lorsque la disponibilité des aliments est très limitée, avec la hausse de la prévalence de certaines maladies, en particulier diarrhée et paludisme, maladies qui induisent notamment perte d'appétit et déshydratation. Pendant les périodes de fortes pluies – qui interviennent le plus souvent en période de soudure, généralement entre mai et septembre – les récoltes et les réserves agricoles peuvent être endommagées, voire détruites. La situation alimentaire, déjà précaire dans les États sahéliens, s'aggrave alors du fait des pénuries alimentaires. Or, les pluies occasionnent également une prolifération des moustiques responsables de la transmission du paludisme. La combinaison malnutrition – paludisme est souvent mortelle, notamment chez les enfants, lorsque les soins ne sont pas prodigués rapidement.

2. L'approche nutrition par la santé : nécessaire mais insuffisante

La malnutrition entraîne des carences qui affectent la santé générale et, incidemment, le développement tant de l'enfant que, dans une moindre mesure, de l'adulte. En raison des taux de mortalité qu'elle engendre (liés aux infections contractées par les personnes malnutries), le lien entre la nutrition et la santé n'est plus à démontrer. Comme le déclare Martin Bliem, directeur de la division Nutrition et Sida du PAM : *« heureusement, nous avons constaté à la fois scientifiquement et dans nos propres programmes, que lorsque nous aidons les personnes vivant avec le VIH à surmonter la faim et la malnutrition, nous les aidons aussi à combattre la*

⁵⁶⁹ *Ibidem.*

maladie et à retrouver santé et force »⁵⁷⁰. Ce lien n'était pourtant pas évident il y a encore quelques années.

Les travaux d'agronomes et de nutritionnistes ont permis des avancées considérables dans les années quatre-vingt-dix. De l'avis de Gilles Collard, responsable géographique pour l'Afrique de l'Ouest et ancien expert Sahel du bureau régional de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest, il s'agissait d'une époque charnière dans le domaine de la nutrition⁵⁷¹. Auparavant, peu de distinction était faite entre les formes chronique et aiguë de la malnutrition. Des chercheurs ont identifié la malnutrition aiguë et montré son incidence en termes de mortalité par rapport à la malnutrition chronique. D'autres travaux ont permis d'améliorer les traitements des différentes formes de malnutrition⁵⁷². Désormais, il est inconcevable de lutter contre la malnutrition sans adopter d'approche en termes de santé publique. Comme le déclarait le Dr Yaron Wolman, Chef de la santé et de la nutrition à l'UNICEF, au sujet des programmes au Tchad :

*« Répondre aux besoins immédiats en matière de malnutrition, c'est bien sûr l'élément clé de notre intervention [...] Mais notre réponse inclut également des interventions pour la santé, l'eau et l'assainissement, l'éducation, le VIH/SIDA, la protection et toute une série de mesures à impact élevé, ce qui réduira l'incidence des cas, et principalement la mortalité, qui est liée à la malnutrition »*⁵⁷³.

Parmi les programmes de santé publique favorisant la lutte contre la malnutrition se trouvent notamment les systèmes de remboursement ou de gratuité des soins⁵⁷⁴. L'accès aux soins de santé est en effet essentiel : lorsque les coûts d'accès aux soins sont trop élevés, la nutrition peut faire la différence entre la vie et la mort. La santé materno-infantile reçoit une attention particulière puisqu'elle conditionne la croissance et le développement des enfants. Les efforts en matière de lutte contre la malnutrition des jeunes enfants et des femmes enceintes et allaitantes participent à briser le cercle vicieux intergénérationnel de malnutrition. Des parents ayant été malnutris dans leur enfance ont en effet davantage de

⁵⁷⁰ « Briser le cycle du sida, de la faim et de la pauvreté », PAM, 26 juillet 2012, disponible sur : <http://fr.wfp.org/histoires/briser-le-cycle-du-sida-de-la-faim-et-de-la-pauvreté>.

⁵⁷¹ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

⁵⁷² Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, A.

⁵⁷³ GILLIAM Eva, « Au Tchad, l'UNICEF et ses partenaires renforcent l'intervention d'urgence face à la crise alimentaire », 11 avril 2012, disponible sur : http://www.unicef.org/french/infobycountry/chad_62203.html. L'IFPRI partage ce point de vue, en le résumant ainsi : « *Health is now considered a primary goal and quantifiable endpoint of food systems* » (PINSTRUP-ANDERSEN Per, « The Food system and its interaction with human health and nutrition », *2020 Conference Brief 13*, février 2011, p. 1, disponible sur : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/2020anhconfbr13.pdf>).

⁵⁷⁴ Au sujet de tels systèmes mis en place dans les États du Sahel, voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, A, 1.

risques d'engendrer des enfants développant des carences nutritionnelles ou susceptibles de souffrir de malnutrition dans ses formes les plus sévères.

La veille sanitaire permet dès lors de limiter l'étendue de certaines épidémies en prenant en charge assez tôt les premiers cas. Cela est rendu possible par le travail des autorités et des organisations sanitaires locales en coordination avec les enquêtes épidémiologiques menées par les organismes internationaux. Le bulletin hebdomadaire de mortalité et de morbidité établi par l'OMS représente par exemple une source d'information utile et de valeur pour les acteurs concernés⁵⁷⁵.

La lutte contre la malnutrition passe ainsi par la prévention et le traitement rapide de foyers d'infections, notamment en ce qui concerne les maladies dites opportunistes. Le choléra, par exemple, peut se répandre rapidement et largement dans les environnements où l'hygiène fait défaut. Une épidémie de choléra sera d'autant plus virulente que l'accès sécurisé et suffisant à l'eau potable et à des facilités sanitaires sera défaillant. Les actions de prévention portent alors sur la restauration de conditions hygiéniques suffisantes par la réhabilitation de systèmes appropriés de gestion et d'élimination des déchets, la restauration et la protection de sources d'eau potable, l'information et l'éducation sanitaire (notamment relative à l'hygiène personnelle) et environnementale. L'OMS estime que l'amélioration de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement réduit la morbidité liée à la diarrhée jusqu'à 25 % et 32 % respectivement⁵⁷⁶.

Cela explique les efforts des acteurs humanitaires pour intégrer de façon croissante dans leurs projets des composantes en faveur de l'eau et de l'assainissement, parmi d'autres politiques sectorielles. L'approche de la nutrition par le prisme de la santé publique, malgré son intérêt, se révèle donc en réalité insuffisante.

En outre, si les maladies contribuent à affaiblir les organismes, elles appauvrissent également les ménages en privant potentiellement une personne de sa capacité de travail (ou du moins en l'affaiblissant), réduisant dans la même mesure son revenu. Inclure la nutrition dans les politiques de santé est donc essentiel puisque ces politiques devraient favoriser la sortie de la pauvreté. Dans le même ordre d'idées, les programmes de vaccination du bétail, qui représente souvent la principale ressource des populations pastorales et rurales, sont également utiles pour lutter contre la malnutrition et la pauvreté.

⁵⁷⁵ Bulletins disponibles sur les pages « Pays » du site internet du bureau régional de l'OMS en Afrique à l'adresse : <http://www.afro.who.int/index.php>.

⁵⁷⁶ OMS, « Water, sanitation and hygiene links to health – Facts and figures », Genève, OMS, 2004.

D'autres facteurs socio-économiques et politiques influent sur la nutrition, tels que la qualité des services d'eau et d'assainissement, mais aussi la démographie⁵⁷⁷, l'agriculture, l'éducation⁵⁷⁸, les droits de l'homme⁵⁷⁹ et les questions de genre, les conditions environnementales, l'état des réseaux de transport et de communication, etc. Il s'agit en somme de déterminants sous-jacents et fondamentaux de la malnutrition. Une approche globale de la problématique de la nutrition est donc essentielle :

« Efforts to change farming practices to promote irrigation and protection of water sources must go hand in hand with education, the promotion of women's rights, teaching people about child nutrition, and long-term efforts to promote drought-resistant crop varieties and the creation of grain stores. Initiatives such as Niger's Trois N's are homegrown attempts to tackle chronic food security in all its aspects »⁵⁸⁰.

L'eau potable est une ressource vitale pour la santé. Assurer l'accès à des ressources hydriques de qualité, des conditions d'hygiène adéquates ainsi qu'une bonne gestion des déchets se révèle essentiel à la qualité, donc à l'efficacité et à la pérennité des programmes nutritionnels. Le manque d'eau et d'assainissement augmente considérablement le risque d'épidémies. La construction et la rénovation de puits, de forages, d'adductions d'eau, de toilettes constituent autant d'activités d'assainissement contribuant à la santé des populations, auxquelles s'ajoutent la sensibilisation des populations à l'hygiène et à l'assainissement ainsi que la formation pour l'entretien des installations. La réduction des distances pour la corvée d'eau améliore le cadre de vie des populations (en réduisant par exemple les attaques et agressions potentielles sur le trajet), mais libère aussi du temps pour mener des activités génératrices de revenus.

⁵⁷⁷ Si le lien de causalité entre la croissance démographique et la malnutrition est complexe, « la plupart des agences travaillant au Sahel semblent convenir que les efforts pour réduire l'insécurité alimentaire et nutritionnelle n'auront que des résultats temporaires si les taux de croissance extraordinairement élevés de la population ne s'infléchissent pas » (GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, Groupe de travail sur le Sahel, septembre 2011, 124 p., p. 53, voir également p. 110).

⁵⁷⁸ De nombreuses études ont ainsi montré que l'éducation des filles retarde l'âge du mariage et du premier enfant. Les filles scolarisées ont également tendance à espacer les naissances et sont mieux informées sur les risques sanitaires (par exemple, elles se protègent mieux contre les maladies sexuellement transmissibles). La FAO rapporte les résultats d'une étude de l'IFPRI réalisée en février 2000 : le niveau d'instruction des femmes et le meilleur statut qu'elles en retirent auraient contribué pour plus de la moitié (respectivement 43 et 12 %) à la réduction de la prévalence de l'insuffisance pondérale infantile dans les pays en développement entre 1970 et 1995 (voir FAO, *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2001*, Rome, FAO, 2001, p. 7).

⁵⁷⁹ À ce sujet, voir notamment « The Right to food and nutrition Watch 2012. Who decides about global food and nutrition ? Strategies to regain control », Brot für die Welt, FIAN International, Interchurch Organisation for Development Cooperation (ICCO), 2012, 88 p.

⁵⁸⁰ HICKS Celeste, « Sahel's chronic hunger crisis demands long-term solutions », *The Guardian*, 28 septembre 2012, disponible sur : <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/sep/28/sahel-chronic-hunger-crisis-solutions>. Au sujet de l'initiative des Trois N (« les Nigériens nourrissent les Nigériens », voir le Cadre stratégique à l'adresse : http://www.embassyofniger.org/docs/otherofficialdocs/Conceptnote3N_rev5.pdf.

Une quantité suffisante d'eau est en outre un facteur essentiel de la production agricole, grâce à l'irrigation permettant d'améliorer la qualité des sols fragiles de la zone sahélo-saharienne, et à l'alimentation du bétail. Un bétail en meilleure santé produit du lait et de la viande en plus grande quantité et généralement de meilleure qualité. La situation nutritionnelle des populations est intimement liée à la productivité, à la rentabilité et à la pérennité des systèmes agricoles. Ceux-ci doivent être renforcés afin de mieux résister à l'instabilité des marchés et aux autres facteurs de dégradation⁵⁸¹. Dans ce cadre, l'entretien et le développement d'infrastructures de transport sont fondamentaux pour assurer le fonctionnement des systèmes agricoles, mais aussi pour faciliter l'accès aux systèmes de santé et, en cas de crise alimentaire, pour acheminer les produits nutritionnels.

Les femmes sont généralement chargées de trouver la nourriture, en la cultivant et/ou en l'achetant, de la préparer, de trouver l'eau et le bois de chauffage nécessaires pour cuisiner, et de servir les repas. Le succès ou l'échec de toute politique et toute activité en lien avec l'alimentation et la nutrition dépendent ainsi fondamentalement de la prise en compte des points de vue et des besoins des femmes⁵⁸². Les politiques nutritionnelles doivent également prendre en considération que la malnutrition emporte les plus faibles, le plus souvent les enfants, mais qu'elle peut aussi affecter les forces vives des familles, privant ces dernières d'un apport de revenus nécessaires à l'alimentation de la famille, en entretenant ainsi un cercle vicieux. D'ailleurs, les schémas démographiques sont intégrés de façon croissante aux programmes de lutte contre la malnutrition. Outre la prise en compte de la pression démographique et l'amélioration de la santé maternelle et infantile grâce à l'espacement des naissances, il s'agit d'identifier la localisation et la densité des populations les plus vulnérables, dès le dépistage et la détermination des besoins, afin de pouvoir apporter une réponse adaptée à leurs besoins nutritionnels.

En somme, *« il est crucial de s'attaquer aux causes de base de la vulnérabilité et de neutraliser activement les facteurs de risque par une approche de gestion et de réduction des risques de catastrophes efficace. Pour cela, les auteurs [la FAO] recommandent de dépasser le clivage urgence/développement »*⁵⁸³. La multisectorialité de la lutte contre la malnutrition met en exergue la délimitation floue

⁵⁸¹ Voir *supra* Partie 2, chap. 2, II, C.

⁵⁸² Voir, notamment, DE SCHUTTER Olivier, « Our secret weapon against hunger : gender equality and women's empowerment », *The e-Newsletter of the Gender Network*, Vol. 6, n° 2, août 2012, 4 p. et BAFANA Busani, « Giving Women Farmers the Tools to Prevent Food Insecurity », *Inter-Press Service News Agency*, 25 septembre 2012.

⁵⁸³ FAO, *La crise alimentaire et nutritionnelle du Sahel : L'urgence d'appuyer la résilience des populations vulnérables. Cadre stratégique de réponse régionale Burkina Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad, et Sénégal*, Version 2, Rome, FAO, Avril 2012, 63 p., p. 15.

des compétences entre organismes urgentistes et développeurs dont la création et l'essor se sont inscrits dans les tendances globales de l'action humanitaire depuis les années quatre-vingt. Elle révèle par ailleurs l'attribution contestée des responsabilités de certaines activités au sein de la Commission entre les entités chargées du développement et de l'humanitaire.

3. L'évolution des responsabilités au sein de la Commission

La multisectorialité de la problématique de la malnutrition explique en partie les difficultés à établir des politiques cohérentes et coordonnées, non seulement par les États affectés, mais également par les bailleurs et les autres acteurs de l'aide. La lutte contre la malnutrition relève en effet traditionnellement de la coopération au développement, comme en témoigne le premier Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) consacré à la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim.

Au sein de la Commission européenne, la multisectorialité se traduit par une évolution des prérogatives entre les Directions générales du développement et de l'aide humanitaire. Initialement parties intégrantes des politiques de sécurité alimentaire, les actions visant à réduire la malnutrition, constituées principalement du « *programme spécial de lutte contre la faim dans le monde* » et de programmes d'aide alimentaire, étaient gérées par la DG Développement⁵⁸⁴. Ces projets s'inscrivaient dans le double objectif d'améliorer d'une part la sécurité alimentaire (en renforçant l'environnement économique et politique des zones concernées) ; d'autre part la capacité des Communautés européennes à répondre aux besoins alimentaires des pays en développement, y compris en cas d'urgence, en veillant de façon croissante à la gestion des ressources par les acteurs locaux.

Après la création d'ECHO s'est posée la question de l'attribution des programmes de lutte contre la faim entre l'Office nouvellement créé et la DG Développement. Chacune de ces entités pouvant prétendre financer des activités de lutte contre la malnutrition à la lecture de son mandat, la Commission a jugé utile de préciser les responsabilités :

*« en cas de crise alimentaire grave ou en cas de crise humanitaire ayant une composante alimentaire importante, l'ensemble des instruments de l'aide communautaire contribuent à une intervention coordonnée, cette coordination étant assurée par l'unité Sécurité et aide alimentaire pour les crises alimentaires [de la DG Développement], et par ECHO pour les crises humanitaires »*⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ Voir *supra* Partie 1, chap. 1, I, A, 1. Le programme spécial de lutte contre la faim (poste budgétaire B7-509) est issu de la modification de la nomenclature générale du budget communautaire en 1991.

⁵⁸⁵ COMMISSION EUROPEENNE, « Programme communautaire de sécurité alimentaire », *Brochure d'information*,

La distinction ainsi proposée reste subtile et soumise à l'appréciation de la Direction générale en charge du développement et de l'Office humanitaire. Les « crises alimentaires » étant considérées par la Commission comme l'une des composantes des « crises humanitaires », il ressort de cette répartition que les deux entités se partagent la coordination des aides octroyées. En revanche, aucune précision n'est apportée quant à la responsabilité des financements de l'aide alimentaire.

La Direction générale de développement a progressivement été dépossédée, au profit d'ECHO, de la responsabilité de gérer l'aide alimentaire aux pays tiers. Une ligne budgétaire dédiée à l'aide alimentaire d'urgence a été créée en 1993 et administrée par la DG Développement (unité de sécurité et d'aide alimentaire) pendant deux ans avant d'être transférée à ECHO à la fin de l'année 1995⁵⁸⁶. Alors qu'ECHO demandait à gérer l'intégralité de l'aide alimentaire humanitaire depuis 1994⁵⁸⁷, l'évolution majeure est survenue le 1^{er} janvier 2007 avec le transfert de la gestion de tous les crédits d'aide alimentaire humanitaire de la DG de coopération au développement à la DG ECHO. Ce transfert de responsabilité a été décidé dans le cadre de la réorganisation des instruments lors de la programmation des perspectives financières de 2007-2013, selon le principe d'« *un seul instrument par domaine* »⁵⁸⁸.

Par conséquent, la DG ECHO a opéré des changements organisationnels, tant sur le terrain qu'au siège. Des assistants techniques spécialistes de l'aide alimentaire ont été recrutés afin d'apporter leur expertise aux bureaux régionaux. Ils sont notamment chargés du suivi des propositions de financement liées à l'aide alimentaire et de soutenir les assistants techniques référents pour chaque pays couvert par le bureau régional. De plus, une nouvelle unité, dédiée à l'aide alimentaire, est créée en mai 2006 pour préparer le transfert de la ligne budgétaire, en renforçant notamment l'expertise technique en la

avril 1996.

⁵⁸⁶ Cette ligne budgétaire (87-511) regroupait les crédits utilisés au titre de la fourniture de diverses aides alimentaires (céréales, lait en poudre, sucre, butter-oil, huile, etc.), y compris les frais de transport et de stockage. En définitive, pas moins de onze lignes budgétaires ont été transférées, entièrement ou partiellement, à la ligne 87-511 (Arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1993 (JO L 31 du 8 février 1993), p. 1418). Voir également APTIEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 19-20, 23-24 et 37 ; DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 254-256 et 263-265.

⁵⁸⁷ ECHO, *1994 Annual Report on Humanitarian Aid*, Luxembourg, OPOCE, janvier 1995, 48 p., point 2.2.

⁵⁸⁸ Voir Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013*, COM(2004) 101 final du 10.02.2004, p. 35, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Perspectives financières 2007-2013*, COM(2004) 487 final du 14.07.2004, p. 30.

matière à Bruxelles⁵⁸⁹. Cette unité est responsable de la définition de la politique d'aide alimentaire, alors qu'une autre unité spécifique est responsable de la définition des orientations d'aide humanitaire. La création du *PANIS Group of Food Assistance Technical Advisors* en 2007 vise d'ailleurs à améliorer le lien entre la politique et les opérations d'aide alimentaire⁵⁹⁰.

ECHO avait régulièrement financé, depuis sa création, des programmes de lutte contre la malnutrition, qu'il s'agisse des traitements (laits et autres aliments thérapeutiques notamment) ou d'aide alimentaire (prenant la forme d'approvisionnements de produits alimentaires)⁵⁹¹. L'Office humanitaire a également contribué à l'amélioration de l'état nutritionnel des populations en favorisant le renforcement des soins de santé, grâce à la fourniture de médicaments et à la consolidation des structures sanitaires⁵⁹².

L'évolution de la responsabilité de l'administration et du financement des projets de malnutrition au sein de la Commission n'a pas été sans poser de problèmes de coordination entre les services de la Commission. D'ailleurs, la question de la continuité des politiques de lutte contre la faim entre les DG ECHO et EuropeAid représente un défi et une préoccupation toujours d'actualité au sein de la Commission puisque EuropeAid administre encore les opérations liées à la sécurité alimentaire et au soutien des agricultures.

Les prérogatives en matière de lutte contre la malnutrition au sein de la Commission tendent désormais à se répartir entre la DG ECHO, qui se charge de la réponse d'urgence et de post-crise, à savoir la malnutrition aiguë, et EuropeAid qui se

⁵⁸⁹ GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report*, Plaisians, Groupe URD, novembre 2008-juin 2009, 47 p., p. 21-22. Auparavant, l'expertise technique d'ECHO en matière d'aide alimentaire était concentrée sur le terrain.

⁵⁹⁰ Ce groupe de travail technique est chargé d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques et les leçons apprises ; de collecter et partager les informations entre les membres ; de répondre aux questions techniques et de discuter des problématiques de l'aide alimentaire humanitaire ; de rédiger les documents thématiques techniques internes ; et de fournir, à la demande du siège, des données utiles à l'élaboration des documents et des politiques dans les secteurs ciblés. Composé de membres du personnel du siège, de l'équipe d'appui au secteur (de l'aide alimentaire) basée à Nairobi (SST, *Sector Support Team*), des experts alimentaires techniques des différents bureaux régionaux et d'un responsable de chaque unité géographique sensibilisé aux problématiques, le PANIS Group se réunit régulièrement afin de recueillir l'avis de ces spécialistes de l'aide alimentaire sur un large éventail de questions (par exemple : l'examen du CCP, les termes de référence des évaluations, des examens et des études en lien avec l'aide alimentaire). Il permet de faciliter d'une part l'échange d'informations relatives à l'aide alimentaire entre les unités géographiques, le personnel technique et le personnel de la DG ECHO plus généralement, d'autre part la discussion et les débats au sein des unités sectorielles responsables des interventions de la DG ECHO (*ibidem*).

⁵⁹¹ Par exemple la « *fourniture d'aide alimentaire et de support nutritionnel aux populations victimes de pénuries, de malnutrition et, dans les cas extrêmes, de famine* » en République démocratique du Congo (ECHO, *Rapport annuel 2003. Protéger l'espace humanitaire*, Luxembourg, OPOCE, 2004, p. 7) et les opérations de distribution de colis alimentaires dans le cadre de la *task force* en Ex-Yougoslavie (voir *supra* Partie 1, chap. 1, I, B, 2).

⁵⁹² Par exemple « *la lutte contre l'épidémie de choléra, la fourniture de médicaments et d'équipements aux hôpitaux et le traitement de la malnutrition* » aux Comores en 2000 (ECHO, *Rapport annuel 2000. Crises humanitaires, loin du*

concentre sur la malnutrition chronique avec des programmes relatifs à la sécurité alimentaire⁵⁹³. La Commission affirme d'ailleurs que « *le Service d'aide humanitaire ECHO a toujours accordé une priorité élevée à la lutte contre la malnutrition aiguë. La Commission est désormais engagée dans une démarche stratégique pour une meilleure prise en compte de la composante "nutrition" dans ses interventions de développement* »⁵⁹⁴.

Actuellement, tant la DG ECHO qu'EuropeAid initient des programmes de lutte contre la malnutrition, même si ceux-ci sont principalement gérés par la première, suivant des objectifs néanmoins quelque peu distincts. Les programmes initiés par ces Directions générales n'obéissent pas aux mêmes contraintes administratives ni aux mêmes règles financières. Des différences se constatent également en termes de priorités, occasionnant de longs débats au sein de la Commission. Par conséquent, la continuité et la complémentarité sont parfois difficiles à assurer et la coordination compliquée à gérer. Or, l'efficacité de la lutte contre la malnutrition réside dans la cohérence des programmes. En effet, tant que les facteurs de la malnutrition chronique ne seront pas atténués, la malnutrition aiguë devra être prise en charge régulièrement.

La région sahélienne est un exemple éclairant. La malnutrition, dans sa forme aiguë sévère, relève du ressort de la DG ECHO en raison de la mortalité que ce phénomène entraîne. Face aux réticences de la Direction générale de développement à élaborer un programme cohérent de lutte contre la malnutrition, ECHO a fait le choix de prendre également en charge le traitement de la forme aiguë modérée. En précisant toutefois que la pérennisation des actions qu'elle entreprenait devrait être assurée par EuropeAid. ECHO a donc conçu, dès l'élaboration du plan global Sahel, une stratégie de sortie par un transfert de responsabilité à la DG Développement⁵⁹⁵. Il s'agit donc en réalité autant d'une stratégie de sortie de la DG ECHO que d'une stratégie d'entrée des autres politiques européennes.

projecteur, Luxembourg, OPOCE, 2001, p. 25).

⁵⁹³ Certains considèrent en revanche que le financement du traitement de la malnutrition aiguë par des acteurs humanitaires ne va pas de soi en raison du caractère endémique du phénomène : « *though it is recognised to be endemic in the region, resources for the treatment of acute undernutrition in West Africa mainly come from humanitarian donors, primarily ECHO* » (MOUSSEAU Frédéric, SULLIVAN Morwenna, *Achieving regional integration. The key to success for the fight against hunger in West Africa. Zero Hunger : Phase 3*, Paris / Oakland, ACF International / The Oakland Institute, 2011, 54 p., p. 41).

⁵⁹⁴ COMMISSION EUROPEENNE (EUROPEAID), *Sécurité alimentaire : comprendre et relever le défi de la pauvreté*, Luxembourg, OPOCE, 2009, 28 p., p. 19.

⁵⁹⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative au financement d'un plan global pour les opérations humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en la région du Sahel d'Afrique de l'Ouest*, ECHO/-WF/BUD/2007/01000 du 29.05.2007, 27 p., p. 7-8, ci-après : « *plan global Sahel 2007* » et entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale*, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011.

D'ailleurs, EuropeAid semble montrer un regain d'intérêt pour les questions alimentaires depuis 2009 et la mise en œuvre d'un nouvel instrument financier, la « Facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement », plus communément appelée « Facilité alimentaire »⁵⁹⁶. Ce fonds, doté d'un milliard d'euros pour les trois premières années de fonctionnement, concerne tant le développement que l'urgence puisqu'il « finance des mesures destinées à soutenir une réponse rapide et directe à la volatilité des prix alimentaires dans les pays en développement, principalement au cours d'une période située à mi-chemin entre l'aide d'urgence et la coopération au développement à moyen et à long terme »⁵⁹⁷. Face au large éventail d'instruments dont elle dispose afin d'améliorer la situation alimentaire dans le monde (de l'aide d'urgence au soutien des politiques nationales nutritionnelles et agricoles), la Commission s'attache à définir et à cibler les besoins des populations vulnérables afin de leur apporter l'aide la plus adéquate⁵⁹⁸.

Conclusion

La malnutrition est un désordre médical et social, souvent ancré dans la pauvreté. L'état nutritionnel d'un individu dépend en effet de l'interaction entre son alimentation, son état de santé et son environnement. Dès lors, la prévention de la malnutrition requiert des interventions dans de nombreux domaines, tels que : le renforcement des systèmes agricoles, autour principalement des cultures vivrières ; l'amélioration de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène ; la promotion de l'éducation à la santé pour une alimentation plus nutritive ; le renforcement de l'accès, notamment des plus pauvres, à une quantité suffisante de nourriture de qualité.

Il est difficile de vérifier le lien de causalité directe entre la malnutrition et les différents déterminants de l'état nutritionnel d'un individu. Cette difficulté engendre des incertitudes quant à la pertinence des interventions d'acteurs de l'urgence et du développement, parfois successivement, mais bien souvent de façon simultanée. La malnutrition est l'une des manifestations des effets combinés de la pauvreté, liée à la dégradation progressive des moyens d'existence, et de la vulnérabilité, exacerbée par la

⁵⁹⁶ Règlement (CE) n° 1337/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement (JO L 364 du 31.12.2008, p. 62-69).

⁵⁹⁷ *Ibid.*, article premier. Voir également le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Facilité alimentaire : rapport intermédiaire sur les mesures prises*, COM(2010) 81 final du 12.03.2010.

⁵⁹⁸ À ce sujet, voir principalement COMMISSION EUROPEENNE, *La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure — Une approche intégrée par secteurs et modalités de l'aide*, Document de référence n° 13, septembre 2011,

réurrence des chocs minant les capacités de survie. Il est dès lors plus difficile de lutter contre de multiples causes structurelles que d'apporter une réponse ponctuelle à un choc conjoncturel. Les compétences et les rôles de chaque acteur intervenant pour combattre la malnutrition doivent en conséquence être déterminés afin d'éviter les sources de tensions sur le terrain et, surtout, de maximiser l'efficacité des projets mis en œuvre.

La malnutrition constitue un lourd fardeau pour l'activité économique, les entreprises devant faire face à une baisse de la capacité de travail et de la productivité, à un absentéisme fréquent et à une charge médicale accrue. En zone rurale, la baisse de la production agricole aggrave la pénurie alimentaire. La malnutrition des enfants peut trouver son origine dans les carences de leur mère. Les enfants des femmes carencées et anémiées ont souvent un poids de naissance insuffisant. Ce retard pondéral a tendance à s'aggraver au cours de l'allaitement. Alors que des remèdes efficaces existent, quel que soit le stade de la malnutrition, 2,6 millions d'enfants de moins de cinq ans (dont 600 000 en Afrique de l'Ouest), selon l'UNICEF, meurent encore chaque année de la malnutrition, soit un tiers des décès liés à ce fléau. En réalité, seule une minorité des enfants sévèrement malnutris a accès aux aliments thérapeutiques dont ils ont besoin pour survivre et être soignés. Face à ce constat, la DG ECHO a élaboré une stratégie spécifique afin de lutter contre la malnutrition et a identifié la région du Sahel pour la mettre en œuvre.

II. Une réponse spécifique

La Commission européenne soutient depuis de nombreuses années les populations sahéniennes souffrant de malnutrition, par l'intermédiaire de l'aide alimentaire. Quelques mois avant l'élaboration du plan global, la DG ECHO a par exemple octroyé 2 millions d'euros en appui à des programmes de nutrition et de sécurité alimentaire au Mali en 2005 ainsi que 18,3 millions d'euros pour des activités visant à réduire la malnutrition et la mortalité infantile au Niger en 2005 (10 millions) et 2006 (8,3 millions)⁵⁹⁹.

Pourquoi la Commission a-t-elle élaboré un plan global pour lutter contre la malnutrition au Sahel ? Pourquoi n'a-t-elle pas, par exemple, continué à financer des projets sur une base annuelle en fonction de la situation sur le terrain ? Que s'est-il alors passé pour que la Commission décide d'adopter une telle approche ? Comment les cinq pays

104 p.

⁵⁹⁹ *Plan global Sahel 2007*, p. 10.

retenus (le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad) ont-ils été identifiés ? Pourquoi la DG ECHO a-t-elle décidé d'adopter une approche régionale et non d'apporter une aide spécifique dans chacun de ces pays ? Et pourquoi cette approche régionale a-t-elle été mise en place au Sahel et non dans une autre région ?

Afin d'apporter des réponses à ces questionnements, il convient d'étudier l'initiative et la stratégie du plan global élaboré par la DG ECHO pour combattre la malnutrition au Sahel (A). L'efficacité d'une telle initiative résulte de l'adéquation de la réponse aux besoins des populations. Il semble dès lors légitime d'étudier la manière dont la DG ECHO identifie la nature des actions qu'elle finance et les moyens qu'elle décide d'octroyer (B).

A. L'initiative du plan global pour le Sahel

Plusieurs questions se sont posées à la DG ECHO en amont de l'élaboration de sa réponse à la situation nutritionnelle dans les États sahéliers. Ces interrogations étant liées, la détermination des actions à mener n'en fut que plus complexe.

En premier lieu, la malnutrition relève de multiples causes intervenant à différents niveaux de la société et se manifeste sous diverses formes. La réponse apportée à la malnutrition peut se situer au niveau de l'aide au développement, de l'aide d'urgence ou de la réhabilitation (par le renforcement des systèmes de santé). Comment, dès lors, envisager un programme qui vienne en aide aux populations touchées par la malnutrition aiguë sévère sans négliger les causes plus fondamentales ? Ce dilemme se pose avec d'autant plus d'acuité pour la DG ECHO que, contrairement à d'autres bailleurs bénéficiant d'un mandat plus large incluant des actions de développement, son champ d'action est en principe limité au traitement de la malnutrition aiguë sévère, la seule forme entraînant un risque de mortalité à court terme. En conséquence, le traitement des autres formes de malnutrition et que la prévention de la sous-alimentation sont *a priori* exclus du mandat de la DG ECHO.

En second lieu, la sous-région du Sahel en Afrique de l'Ouest peut sembler homogène aux néophytes. Elle est cependant composée d'États qui connaissent certes des situations nutritionnelles semblables mais avec des approches différentes issues d'intérêts propres. La lutte contre la malnutrition requiert-elle alors une réponse régionale ou spécifique à chaque pays ?

La crise nutritionnelle au Niger et au Mali en 2005 a conduit la DG ECHO à s'interroger sur l'opportunité d'élaborer une réponse à la malnutrition au Sahel. En se

fondant sur la situation et après analyse de ses motivations (1), elle a adopté un plan global pour le Sahel (2) suivant une stratégie pluridimensionnelle inédite (3).

1. Constat et motivations

Après la crise nutritionnelle au Niger en 2005, Gilles Collard, l'expert Sahel du bureau régional de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest, effectue au cours de l'année 2006 des missions exploratoires afin de se rendre compte de la situation nutritionnelle au Burkina Faso, au Mali et en Mauritanie. Il y fait le constat alarmant que ces États ne disposent d'aucun protocole de prise en charge de la malnutrition et que la nutrition n'est pas dotée de moyens financiers et humains spécifiques au sein des gouvernements. Faute de vigilance et d'outils de suivi, les crises nutritionnelles étaient donc passées sous silence, comme ce fut le cas au Burkina Faso en 2003⁶⁰⁰.

Son témoignage a conduit à une prise de conscience et donné lieu à une évaluation afin d'obtenir un panorama plus complet de la situation nutritionnelle et de la vulnérabilité des populations dans cinq États du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad)⁶⁰¹. Cette étude, effectuée entre juillet et octobre 2006, avait pour principal objectif de proposer une stratégie que la DG ECHO pourrait adopter dans la sous-région. Selon la DG ECHO, commanditaire de l'évaluation *ex ante*, « l'étude a confirmé la nature multirisque du problème et a trouvé qu'il y avait trop de suppositions et trop peu de faits valides et d'analyses sur les causes et les effets à long terme des hauts niveaux de vulnérabilité au Sahel »⁶⁰². L'évaluation a identifié les actions qu'il serait possible et souhaitable de mener dans la sous-région afin de réduire la malnutrition aiguë, de promouvoir la sécurité alimentaire et de réduire les risques de sécheresse.

La crise nutritionnelle de 2005 et l'étude *ex ante* mettent en lumière les insuffisances de la lutte contre la malnutrition dans la sous-région. Parmi ses conclusions, l'étude relève que très peu de données sérieuses et structurelles sont disponibles pour que les différents protagonistes (communautés, bailleurs, opérateurs) puissent prendre des décisions dans les meilleures conditions. Les rares données ne résultent pas d'une même méthodologie, rendant difficiles les comparaisons et l'analyse globale de la situation. L'élaboration d'une réponse appropriée à la malnutrition se heurte donc à la rareté des données nutritionnelles

⁶⁰⁰ COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *Revue Humanitaire*, n° 28, mars 2011, p. 52-59, ici p. 55.

⁶⁰¹ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper: drought and vulnerability – A review of context, capacity and appropriate interventions with respect to drought and the problem of acute malnutrition in the Sahel Region of West Africa*, février 2007, ci-après : « évaluation *ex ante* » ou « étude *ex ante* ».

fiables et cohérentes entre les États sahéliens. Par exemple, aucune surveillance nutritionnelle n'existait à l'échelle nationale dans les cinq pays concernés⁶⁰³. Le tableau *infra* présente les données dont disposait la DG ECHO lors de l'élaboration du plan global.

Tableau 7. Prévalence de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans dans les États du Sahel couverts par le Plan global Sahel 2007⁶⁰⁴

| État | Date de l'enquête | Insuffisance pondérale | | Malnutrition chronique | | Malnutrition aiguë | |
|--------------|-------------------|------------------------|--------|------------------------|--------|--------------------|--------|
| | | globale | sévère | globale | sévère | globale | sévère |
| Burkina Faso | 2003 | 37,7 | 13,7 | 38,8 | 19,5 | 18,6 | 5,1 |
| Mali | 2001 | 33,2 | 10,7 | 38,2 | 19,2 | 10,6 | 1,6 |
| Mauritanie | 2000-2001 | 31,8 | 9,8 | 34,5 | 16,5 | 12,8 | 3,3 |
| Niger | 2000 | 40,1 | 13,7 | 39,7 | 18,6 | 13,6 | 2,3 |
| Tchad | 2000 | 28,0 | 9,4 | 29,1 | 13,4 | 11,2 | 1,9 |

Alors que la vulnérabilité des populations sahéliennes s'accroît, l'étude constate par ailleurs que les réponses apportées lors des crises alimentaires ne sont pas adéquates⁶⁰⁵. En particulier, les différentes actions menées dans la sous-région manquent cruellement de cohérence, aux niveaux tant des programmes que, plus généralement, de l'approche de la nutrition. Dès lors, la DG ECHO inscrit le plan global Sahel dans ses efforts en termes de lien entre l'aide d'urgence et le développement (LRRD). La troisième activité proposée dans le cadre du premier objectif spécifique (« *contribuer à la réduction de la malnutrition aiguë et à la mortalité de la population la plus vulnérable et en particulier des enfants de moins de cinq ans et des femmes allaitantes et enceintes* »), est ainsi de « *contribuer à l'intégration d'un ordre du jour humanitaire dans la planification long terme du développement au Sahel (LRRD)* »⁶⁰⁶.

L'évaluation remarque aussi que la malnutrition prévaut également lors d'années enregistrant de relativement bonnes récoltes (ces années-là, près d'un tiers des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition au Sahel)⁶⁰⁷. En effet, les communautés les plus pauvres et/ou les plus vulnérables n'ont pas les moyens d'acheter la nourriture lorsqu'elle se trouve disponible sur les marchés. L'étude permet de mieux prendre conscience de la

⁶⁰² *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 10.

⁶⁰³ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper: drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁰⁴ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper: drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 31 ; *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 13 ; FAO, « FAOSTAT - Online Statistical Service », 2006, à l'adresse : <http://faostat.fao.org> ; OMS, Global Database on Child Growth and Malnutrition, à l'adresse : <http://www.who.int/nutgrowthdb>.

⁶⁰⁵ Ce constat, établi par d'autres acteurs, a donné lieu à plusieurs publications, notamment YOUNG Helen, JASPARS Susanne, *The meaning and measurement of acute malnutrition in emergencies: a primer for decision makers*, Network Paper, n° 56, Londres, HPN-ODI, novembre 2006, 54 p., qui recense les outils et les méthodes employés pour collecter, mesurer, interpréter et utiliser les données nutritionnelles afin d'aider les décideurs à mieux les comprendre et, en définitive, à élaborer des programmes nutritionnels appropriés.

⁶⁰⁶ *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 19. Au sujet de la LRRD au Sahel, voir également p. 7, 12, 14, 17 et 18.

⁶⁰⁷ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper: drought and vulnerability...*, *op. cit.* et entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

complexité et de l'interdépendance des multiples causes de la malnutrition dans la région. La DG ECHO s'appuie alors sur les conclusions de cette évaluation pour élaborer un plan global pour le Sahel en 2007 : « *les leçons apprises lors de la crise nutritionnelle au Niger en 2005 ont grandement influencé la stratégie de la DG ECHO ainsi que la conception de ce programme* »⁶⁰⁸.

Le plan global pour le Sahel n'aurait pu être mis en œuvre sans l'implication remarquable de quelques personnes. Le responsable géographique au siège d'ECHO (Brian O'Neill) et les experts Sahel (Gilles Collard puis Jan Eijkenaar) ont porté le projet et réussi, avec l'appui du directeur du bureau régional à Dakar (Stéphane Quinton), à maintenir un niveau suffisant de financement pour mettre en œuvre cette stratégie pour le Sahel⁶⁰⁹.

La mise en place de ce plan global répond à différentes motivations. Dans le cadre du mandat de la DG ECHO de sauver des vies, il vise tout d'abord à éviter que des enfants ou des femmes enceintes et allaitantes ne meurent de malnutrition aiguë sévère : « *L'objectif spécifique de cette décision est celui de contribuer à la réduction de la malnutrition aiguë et de la mortalité de la population la plus vulnérable et en particulier celle des enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes et allaitantes dans cinq pays du Sahel* »⁶¹⁰.

Les moyens mis en œuvre ne répondent pas uniquement à l'objectif de sauver des vies. Nous l'avons vu, la problématique de la malnutrition peut être considérée comme relevant du développement, de l'humanitaire ou encore de la santé publique. D'ailleurs, les initiateurs du plan global ont œuvré à convaincre les délégations de l'Union européenne dans les pays sahéliens en les informant que la malnutrition aiguë, en raison des risques élevés de décès qu'elle engendre, entre dans le mandat de la DG ECHO de sauver des vies et d'alléger la souffrance humaine⁶¹¹. En accord donc avec le mandat humanitaire qui implique de développer des programmes sur le court terme, le plan global a été conçu dans l'idée qu'il aurait une durée limitée (entre cinq et dix ans) et qu'il serait ensuite amené à disparaître. Pourtant, la DG ECHO reconnaît que « *la crise est de nature à perdurer du fait de son*

⁶⁰⁸ *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 8.

⁶⁰⁹ Si le responsable géographique a d'abord été sceptique quant à l'intérêt d'intervenir sur la thématique de la malnutrition au Sahel, il a ensuite porté le projet et réussi à convaincre du bien-fondé de cette initiative. Une fois convaincu, il a donc œuvré à maintenir le plan global, alors que la DG ECHO ne s'était jamais impliquée dans une zone sans qu'un conflit ou une catastrophe naturelle ne le justifie (la sécheresse, considérée comme une catastrophe à évolution lente, relève traditionnellement de la coopération au développement et non de l'aide humanitaire au sein de la Commission). Le nombre conséquent d'enfants en danger de mort a pesé dans la décision d'ECHO de mettre en œuvre le plan Sahel (entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011).

⁶¹⁰ *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 8.

⁶¹¹ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

ampleur et de sa complexité»⁶¹². En réalité, la réponse proposée par la Commission envisage « *de fournir un cadre d'action cohérent* »⁶¹³, c'est-à-dire une approche multidimensionnelle et l'implication des acteurs concernés.

La DG ECHO souhaitait que cette approche soit ensuite reprise par la Direction générale du développement. Au début des années deux mille, les gouvernements sahéliens concernés ainsi qu'EuropeAid ne semblaient pas prendre totalement leurs responsabilités vis-à-vis de la malnutrition. En conséquence, la DG ECHO a voulu être présente et attirer l'attention sur cette problématique. La stratégie recherchée par le Service d'aide humanitaire de la Commission était clairement de montrer que des actions efficaces pouvaient être menées dans la sous-région afin de faire reculer la faim⁶¹⁴. Le succès du plan global Sahel serait en définitive sa disparition quelques années après sa création. Au sein des unités concernées de la DG ECHO, la stratégie de sortie était donc pensée dès les prémices du plan global.

La Commission a choisi de suivre une approche régionale en raison notamment des similitudes entre les causes de la malnutrition dans les pays du Sahel. Or, les contextes et les intérêts politiques diffèrent. Les populations n'ont sensiblement pas les mêmes conditions de vie et n'adoptent pas les mêmes stratégies d'adaptation et de survie face aux aléas climatiques et aux crises alimentaires⁶¹⁵. La malnutrition est donc potentiellement gérée différemment par les États et il est difficile de trouver de réelles synergies dans les politiques nationales de lutte contre la malnutrition⁶¹⁶. En revanche, le bureau régional d'appui de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest, nouvellement créé (en mai 2005⁶¹⁷), s'est montré intéressé par la dynamique régionale offerte par un plan global pour réduire les risques de catastrophes en Afrique de l'Est⁶¹⁸.

⁶¹² *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, 6^{ème} considérant.

⁶¹³ *Ibidem*.

⁶¹⁴ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

⁶¹⁵ Au sujet de ces stratégies d'adaptation et de survie, voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 1.

⁶¹⁶ Entretiens avec Jan EIJKENAAR (*Conseiller humanitaire régional Sahel, DG ECHO*) au Burkina Faso en décembre 2008 et Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

⁶¹⁷ Le choix de la localisation de ce bureau régional à Dakar a été guidé par des questions de sécurité (le Sénégal étant l'un des pays les plus stables de la région) et de moyens de communication et de transport afin de faciliter les déplacements dans la région. En outre, les bureaux régionaux des organisations internationales sont également concentrés dans la capitale sénégalaise, ce qui favorise la tenue de réunions de coordination (entretien avec Stéphane QUINTON (*Directeur, Bureau régional d'appui de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest*) à Dakar en décembre 2008).

⁶¹⁸ Voir la décision de financement de la DG ECHO « Amélioration de la gestion de la sécheresse dans la Grande Corne de l'Afrique à travers le soutien à la préparation de la sécheresse, la réduction du risque et l'alerte rapide » (ECHO/-HF/BUD/2006/02000), du 19.07.2006, disponible sur :

En dépit des disparités des États sahéliens, les initiateurs du plan global pour le Sahel l'ont conçu comme un projet pilote proposant une stratégie régionale mais reposant sur les politiques nationales. Les initiateurs espéraient pouvoir étendre les répercussions de projets efficaces dans une zone à d'autres pays, voire à l'ensemble du Sahel⁶¹⁹. Alors que les États de la région sont confrontés à des problèmes similaires, la contribution de la DG ECHO en faveur de la cohérence des actions de lutte contre la malnutrition au Sahel a été saluée par certains de ses partenaires. Le PAM et l'UNICEF, encouragés par la DG ECHO, ont d'ailleurs également adopté une approche régionale⁶²⁰. Le PAM, en particulier, considère que cette approche régionale est efficace et offre l'opportunité de partager des informations et des expériences et de réaliser des activités conjointes de sensibilisation. En effet, le plan global a favorisé l'harmonisation des actions entreprises pour répondre aux besoins ainsi que l'amélioration des activités de suivi et d'évaluation⁶²¹.

Parmi les États sahéliens, la DG ECHO a identifié cinq pays qui bénéficieraient de la décision de financement relative au plan global pour le Sahel : le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Le choix de ces pays, pressentis par les assistants techniques du bureau régional d'appui pour l'Afrique de l'Ouest et le responsable géographique, est confirmé par l'évaluation *ex ante* et divers indicateurs, tels que le taux de malnutrition aiguë globale (voir tableau 7 *supra*). Ces pays sont en effet parmi les derniers du classement de l'indice de développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁶²². L'évaluation *ex ante* illustre la situation des populations à l'aide d'indicateurs sociaux et montre que ces États sont identifiés comme des États fragiles selon les critères établis par différents organismes⁶²³.

En réalité, le « noyau dur » du plan global Sahel est constitué du Burkina Faso, du Mali et du Niger, pays enregistrant les plus fortes prévalences de la malnutrition, qu'elle soit chronique ou aiguë. L'intégration de la Mauritanie, dont les indicateurs économiques et

http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2006/dec_g-horn_africa_02000_fr.pdf

⁶¹⁹ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale*, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011.

⁶²⁰ HAVER Katherine, HARMER Adele, TAYLOR Glyn *et al.*, *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context*, 10 juillet 2013, 54 p., p. 44.

⁶²¹ *Ibidem*.

⁶²² Selon l'IDH en 2006, la Mauritanie se classe 153^e, le Tchad 171^e, le Burkina Faso 174^e, le Mali 175^e et le Niger 177^e sur 177 pays (PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, New York, PNUD, 2006, p. 285-286).

⁶²³ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 10. Selon l'étude : 60 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, 25 % de la population ne reçoit pas la ration calorique dont elle a besoin chaque jour, le taux de mortalité maternelle est d'environ 1,2 %, les dépenses de santé ne dépassent que rarement 2 % du PIB et moins de 30 % des femmes reçoivent une éducation.

sociaux sont moins alarmants, permettait de financer des projets de lutte contre la malnutrition dans ce pays traditionnellement délaissé par les bailleurs⁶²⁴.

La mise en œuvre effective de projets de lutte contre la malnutrition au Tchad dans le cadre du plan global fut tardive : l'attention a été attirée sur la malnutrition au plus fort de la crise alimentaire en 2008. Le pays était en effet jusque-là principalement considéré dans le cadre de la problématique des réfugiés soudanais dans l'est⁶²⁵. La concentration des partenaires dans l'est du Tchad et les conditions précaires de sécurité ont par ailleurs compliqué la mise en œuvre et la coordination des projets. L'évaluation *ex ante* explique les lacunes⁶²⁶. Peu d'acteurs de développement sont présents dans le pays. Le nombre d'ONG opérationnelles, certes croissant, reste inférieur au nombre d'ONG actives dans les autres pays (en septembre 2006, les ONG enregistrées et actives étaient environ 140 au Tchad, tandis que le Niger et le Burkina Faso en comptaient chacun près de 300, soit le double)⁶²⁷.

La situation géographique particulière du Tchad entraîne des contraintes en termes de coordination entre les différents intervenants : OCHA considère que ce pays fait partie de l'Afrique de l'Est alors que le PAM le rattache à l'Afrique centrale. Ces deux agences gèrent donc leurs programmes depuis le siège de leur bureau régional, à savoir, respectivement, Nairobi et Yaoundé. Cet écueil se ressent avec davantage d'acuité au sein même de la DG ECHO. Le Tchad est l'un des pays dans lesquels le bureau régional d'appui pour l'Afrique de l'Ouest, établi à Dakar, est susceptible d'intervenir. Or, à Bruxelles, deux unités géographiques administrent les décisions de financement relatives au Tchad, selon que celles-ci concernent l'est ou l'ouest du pays⁶²⁸.

Les zones sahéliennes des États voisins ont été ajoutées au plan global financé du 1^{er} janvier 2010 au 30 juin 2011 (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Nigéria, Sénégal et

⁶²⁴ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

⁶²⁵ *Ibidem*. Ce délaissement a par ailleurs été amplifié par un facteur humain au sein de l'Union européenne (Gilles Collard n'a pas souhaité préciser si le personnel réticent à intervenir sur cette problématique travaillait au sein de la délégation de l'UE au Tchad et/ou des antennes nationales d'ECHO à N'Djamena ou Abéché). L'UNICEF déplorait : « *tandis que des organisations d'aide humanitaire œuvrent depuis des années dans l'est du Tchad, où vivent plus de 400 000 réfugiés du Darfour et Tchadiens déplacés, elles se font rares dans le reste du pays. L'UNICEF désigne depuis longtemps le manque d'organisations partenaires comme un obstacle à la lutte contre la malnutrition aiguë au Tchad* » (« Tchad : la réponse à la malnutrition est insuffisante », IRIN, 25 août 2010, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/90290/tchad-la-r>.

⁶²⁶ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 55-56.

⁶²⁷ *Ibidem*. Voir également GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, Groupe de travail sur le Sahel, septembre 2011, 124 p., p. 40-42 et 51-52.

⁶²⁸ Cette dichotomie est exposée plus en détail *infra* Partie 3, chap. 2, II, A, 1. *De facto*, le bureau régional pour l'Afrique de l'Est, situé à Nairobi, supervise les projets mis en œuvre par des partenaires dans l'est du Tchad. La coordination des projets d'urgence et de développement que l'Union finance est également contrariée par l'organisation institutionnelle, voir *infra* Partie 2, chap. 1, I, A, 2.

Togo)⁶²⁹. Il s'agissait d'aménager la possibilité de mener des actions ponctuelles alors que « les populations sont considérées comme particulièrement exposées au risque de sous-nutrition aiguë »⁶³⁰.

Cela a notamment été le cas dans le nord du Nigéria lorsque les humanitaires se sont aperçus que près de la moitié des enfants traités pour la malnutrition au sud du Niger venait du Nigeria. Ce pays enregistrait en effet un taux de malnutrition aiguë globale supérieur à 20 %⁶³¹. En revanche, il n'est pas pleinement intégré au plan global pour trois raisons principales⁶³². D'abord, la démographie au nord du Nigeria est équivalente à la population des cinq États du plan global Sahel (environ 50 millions)⁶³³. La DG ECHO n'a pas les capacités d'intégrer de façon permanente ce pays dans sa stratégie de réponse à la malnutrition au Sahel. Ensuite, il s'agit d'un État fédéral, ce qui complexifie le plaidoyer auprès des autorités et oblige à adopter une approche différente. Enfin, le pays accuse un certain retard dans la prévention et le traitement de la malnutrition, retard quelque peu comblé depuis l'introduction de la prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë en 2008 avec le soutien de l'UNICEF⁶³⁴. Le plan global adopté en 2010 a permis d'agir ponctuellement et localement avec des résultats encourageants, par exemple en approvisionnant des centres nutritionnels de produits thérapeutiques⁶³⁵.

Les préoccupations de la DG ECHO face à la malnutrition au Sahel l'ont donc conduite à élaborer une stratégie d'action. Il convient à présent d'en analyser le processus d'adoption et d'évaluer la pertinence de l'instrument plan global.

2. Le processus d'adoption du plan global

Le plan global est fondé sur le règlement humanitaire qui en précise la procédure :

« La Commission [...] approuve des plans globaux, destinés à fournir un cadre cohérent d'action dans un pays ou une région déterminés où la crise humanitaire est, notamment du fait de son ampleur et de sa complexité, de nature à perdurer,

⁶²⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative à l'approbation d'un plan global pour des actions humanitaires dans la région du Sahel en Afrique de l'Ouest et à son financement sur le budget général de l'Union européenne*, ECHO/-WF/BUD/2010/01000 du 08.02.2010, ci-après : « plan global Sahel 2010 ».

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁶³¹ *Ibid.*, p. 16. La DG ECHO ajoute : « le nombre de malades potentiels nécessitant un traitement est énorme (il semble que plus de 880 000 enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition aiguë sévère) ».

⁶³² Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

⁶³³ *Plan global Sahel 2010, op. cit.*, p. 3-4.

⁶³⁴ Au sujet de la prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë au Nigeria, voir la présentation dans SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, *Managing acute malnutrition at scale - A review of donor and government financing arrangements*, Network Paper, n° 75, Londres, ODI, mai 2013, 36 p., p. 9.

⁶³⁵ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011.

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 œuvre de ces plans globaux »⁶³⁶.

Il est curieux de constater que la version modifiée du règlement de 2009 a supprimé la mention « destinés à fournir un cadre cohérent d'action », alors que la Commission s'efforce depuis 1996 de donner une plus grande cohérence à ses actions d'urgence et de développement⁶³⁷. Le paragraphe correspondant est désormais libellé comme suit :

« La Commission [...] approuve des plans globaux, destinés à permettre des actions dans un pays ou une région déterminés où la crise humanitaire est, 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 œuvre de ces plans globaux »⁶³⁸.

Cet instrument de programmation vise à établir des stratégies intégrées pour différents pays ainsi que des mécanismes de coordination avec les initiatives d'autres acteurs (au premier rang desquels les États membres). Il peut être mis en œuvre pendant une année ou plus. La Commission précise la portée des plans globaux dans sa réponse à la Cour des Comptes :

« En ce qui concerne plus particulièrement les plans globaux, consacrés comme instrument d'action communautaire par l'article 15.2 du règlement n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996, ceux-ci contiennent un examen du contexte général, l'analyse de la situation humanitaire, la liste des actions déjà entreprises, les stratégies et priorités dans le cadre de la poursuite de l'aide, une proposition de décision, les modalités d'exécution. Leur approbation fait l'objet d'une décision de la Commission par procédure écrite »⁶³⁹.

Cette catégorie de décision de financement concerne des activités relevant davantage de la réhabilitation que de l'aide d'urgence. Si ce constat peut porter à débat, la durée d'un plan est légitimée par le règlement humanitaire qui précise que :

« L'assistance humanitaire peut constituer un préalable à des actions de développement ou de reconstruction et [...] par conséquent, elle doit couvrir toute la durée d'une situation de crise et de ses suites ; [...] dans ce contexte, elle peut intégrer des éléments de réhabilitation à court terme afin de faciliter l'arrivée à destination des 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 »⁶⁴⁰.

⁶³⁶ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 15 § 2.

⁶³⁷ COM(96) 153 final du 30.04.1996, *op. cit.*

⁶³⁸ Règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 (JO L 87 du 31.03.2009, p. 109-110), art. 15 § 3.

⁶³⁹ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, *op. cit.*, p. 50.

⁶⁴⁰ Règlement humanitaire, *op. cit.*, 4^{ème} considérant.

Cette disposition est confirmée ensuite dans les objectifs poursuivis par l'action humanitaire de la Commission : « *apporter l'assistance et le secours nécessaire aux populations affectées par des crises plus durables* »⁶⁴¹. Des différents instruments à la disposition de la Commission, le plan global était le plus adapté à la lutte contre la malnutrition dans la région du Sahel, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les autres instruments tels que les décisions d'urgence et les décisions *ad hoc* ne permettent pas de mettre en place un tel programme plurisectoriel, nécessaire pour répondre aux causes immédiates de la malnutrition. Celle-ci est, nous l'avons vu, complexe et correspond à une crise de longue durée dans les États sahéliens. Le plan global présente par ailleurs l'avantage de recourir à divers partenaires intervenant dans des secteurs complémentaires (tels que l'assistance alimentaire, la santé et l'hygiène dans le cas de la lutte contre la malnutrition)⁶⁴². Par conséquent, cet instrument permet aussi à la DG ECHO de s'impliquer activement dans les actions qu'elle finance et de dépasser un rôle de « simple banquier » répondant aux demandes des partenaires⁶⁴³.

Ensuite, l'instrument plan global est principalement utilisé « *pour les crises humanitaires prolongées/de longue durée qui peuvent évoluer plus ou moins lentement et de façon plus ou moins prévisible* »⁶⁴⁴. Il s'agit de situations complexes et de grande envergure mais autorisant une certaine planification et l'élaboration de stratégies. Celles-ci prennent la forme de programmes multisectoriels dont le déroulement dure plus longtemps que la phase d'urgence *stricto sensu* (sans précision de durée cependant), tout en respectant le mandat confié à la Commission en matière d'aide humanitaire : le règlement humanitaire précise dans son article premier que les actions se dérouleront « *durant le temps nécessaire pour faire face aux besoins humanitaires* »⁶⁴⁵.

Le plan Sahel s'inscrit parfaitement dans cette approche puisqu'il était conçu dès l'origine comme un instrument temporaire afin d'inciter d'autres financements, notamment sur un terme plus long, émanant d'EuropeAid. Étant donné que la Commission reste très attachée au lien entre l'urgence et le développement (LRRD), le plan global représente son

⁶⁴¹ *Ibid.*, art. 2 alinéa b.

⁶⁴² DG ECHO, « Fiches d'information » concernant le CCP, Novembre 2010, Fiche A.1, p. 3.

⁶⁴³ Voir MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 11.

⁶⁴⁴ DG ECHO, « Fiches d'information concernant le CCP », novembre 2010, p. 3

⁶⁴⁵ L'analyse de Christine Declerck-Tiberghien confirme cette idée : « *Le plan global vise donc à établir une coordination avec les autres donateurs, et plus spécifiquement avec les autres services de la Commission, afin que cette action puisse être relevée, en douceur, par l'aide au développement lorsque la situation le permet à nouveau* » (DECLERCK-TIBERGHIEEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 73).

outil par excellence pour assurer une certaine continuité entre les opérations financées⁶⁴⁶. De plus, il offre l'avantage de simplifier la gestion administrative en regroupant plusieurs projets sous une seule décision de financement.

Le choix des partenaires et des activités à financer dépend de l'analyse des assistants techniques sur le terrain et du responsable géographique au siège d'ECHO, en consultation avec les partenaires opérationnels et les représentants des États membres. L'élaboration d'un plan global favorise le recours à de multiples partenaires et participe à l'amélioration de la coordination des opérateurs sur le terrain. En réalité, le degré de coordination dépend du responsable géographique. De l'avis d'ECHO et de certains de ses partenaires, ce degré est relativement élevé au Sahel. Le PAM a par exemple qualifié le partenariat avec la DG ECHO de « *très fort* », notamment depuis le transfert de la ligne budgétaire d'aide alimentaire en 2007. Il considère qu'il a avec ECHO des « *positions très alignées* » par rapport à la nutrition grâce aux nombreuses discussions avec le siège d'ECHO depuis 2006⁶⁴⁷.

Les plans globaux, complexes et multisectoriels, requièrent des discussions au sein de la DG ECHO avant d'enclencher le processus décisionnel interinstitutionnel. Il s'agit d'accélérer la procédure et d'éviter tout refus ou toute demande de modification de la part de l'un des maillons de la chaîne décisionnaire, notamment du comité d'aide humanitaire⁶⁴⁸. Conformément à la procédure décisionnelle dédiée aux plans globaux, la « *Décision de la Commission relative au financement d'un plan global pour les opérations humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en la région du Sahel d'Afrique de l'Ouest* » a été soumise au comité d'aide humanitaire et approuvée à l'unanimité⁶⁴⁹. La DG ECHO a décidé de doter le premier plan global en faveur des populations vulnérables au Sahel de 20 millions d'euros. L'élaboration des plans globaux suivants se fonde sur les rapports d'activités remis par ses

⁶⁴⁶ Christine Declerck-Tiberghien partage cet avis : « *les plans globaux élaborés par ECHO constituent assurément une démarche constructive, et susceptible, comme telle, de favoriser une plus grande cohérence des interventions humanitaires, dans la mesure où ils intègrent et préparent la reprise des actions de développement. Car le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement demeure en effet la question centrale dans ce domaine, et suppose qu'une étroite collaboration s'instaure entre les responsables de ces interventions* » (*ibid.*, p. 447).

⁶⁴⁷ Entretien avec Pasqualina DI SIRIO (*Conseillère régionale principale, Chargée de programme*, PAM, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest) à Dakar en décembre 2008. Pasqualina Di Sirio reconnaît que la collaboration avec ECHO sur la malnutrition en Afrique de l'Ouest « *dépend des personnes qui influencent les décisions* » et salue à ce propos le travail fourni par Stéphane Quinton, directeur du bureau régional d'appui de la DG ECHO à Dakar. Celui-ci a d'ailleurs confirmé les bonnes relations entre le PAM et ECHO et a reconnu que l'UNICEF avait élaboré l'argumentaire sur lequel les experts Sahel de la DG ECHO se sont appuyés pour convaincre le bureau régional d'appui de Dakar et le siège à Bruxelles d'intervenir sur la problématique de la malnutrition au Sahel (entretien avec Stéphane QUINTON (*Directeur*, Bureau régional d'appui de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest) à Dakar en décembre 2008).

⁶⁴⁸ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, B, 1.

⁶⁴⁹ 98^e réunion du Comité d'aide humanitaire, *Overall voting results on a formal opinion - Humanitarian aid for vulnerable populations at risk in the Sahel Region of West Africa - ECHO/-WF/BUD/2007/01000*, CMT(2007) 681

partenaires ainsi que sur d'éventuelles évaluations externes des plans globaux précédents. En toute hypothèse, le plan global présente le contexte, la situation et les priorités identifiées par la DG ECHO présidant à la décision de financement.

3. Une stratégie pluridimensionnelle

L'intérêt majeur du plan global Sahel est de promouvoir une approche régionale pour réduire la malnutrition infantile et maternelle dans les États du Sahel. Lorsque la situation nutritionnelle est jugée grave ou critique (lorsque le taux de malnutrition aiguë globale dépasse les 10% et que les seuils d'alerte ou d'urgence sont atteints), l'OMS et l'UNICEF recommandent d'entreprendre trois catégories d'actions : sauver la vie des personnes souffrant de malnutrition sévère, prévenir la malnutrition sévère en soignant les personnes modérément malnutries et en assurant une alimentation en quantité et en qualité suffisantes, et prévenir l'aggravation de la malnutrition en intervenant sur ses causes⁶⁵⁰.

Ces recommandations ainsi que l'évaluation *ex ante* de 2007⁶⁵¹ ont guidé la réflexion de la DG ECHO alors qu'elle a identifié le Sahel comme une région prioritaire depuis⁶⁵². Les priorités définies, ainsi que les moyens mis en œuvre dans le cadre du plan global Sahel tendent vers un objectif bien déterminé dès l'origine :

« Ce plan global démontrera l'efficacité des programmes de traitement nutritionnel et de l'amélioration de l'accès des services de base de santé dans la réduction de la malnutrition et la mortalité ainsi que l'impact positif des actions de protection des moyens de subsistance et de la sécurité alimentaire court terme pour renforcer les mécanismes d'adaptation »⁶⁵³.

Face à la persistance des taux élevés de malnutrition en Afrique de l'Ouest et aux conséquences de la nutrition sur la survie et la qualité de vie des populations, ECHO a choisi de lutter contre la malnutrition au Sahel en adoptant une approche tridimensionnelle. Les trois axes d'activité interagissent entre eux et sont complémentaires. Il s'agit de :

« 1. Améliorer notre connaissance de base afin de fournir des données crédibles pour les analyses de besoins et pour la compréhension de l'étendue et des causes de la malnutrition. Ceci inclura l'appui à une collecte d'informations plus efficace, à leurs systèmes de gestion, ainsi qu'à une meilleure analyse du lien entre la santé, la nutrition et la protection des moyens de subsistance ;

du 30.03.2007.

⁶⁵⁰ UNICEF, « Crise nutritionnelle au Niger : ensemble, faire la différence », *op. cit.*, p. 24.

⁶⁵¹ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*

⁶⁵² COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative à l'approbation et au financement d'un plan global pour des actions humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en Afrique de l'Ouest*, ECHO/-WF/BUD/2009/01000 du 04.02.2009, ci-après : « *plan global Sahel 2009* », p. 9.

⁶⁵³ *Plan global Sahel 2007*, *op. cit.*, p. 9.

2. *Promouvoir des politiques nutritionnelles et des traitements efficaces et innovants, améliorer l'accès aux services de base et restaurer les mécanismes d'adaptation des plus vulnérable ;*

3. *Etablir un plaidoyer et une sensibilisation avec les partenaires et la société civile dans les cinq pays du Sabel pour encourager l'intégration des objectifs humanitaires dans la planification à long terme du développement au Sabel »⁶⁵⁴.*

Cette stratégie est résumée dans le plan global suivant, adopté en 2009 : « 1) *une amélioration des connaissances de base*, 2) *un soutien aux réponses appropriées et innovatrices* », 3) *un plaidoyer pertinent et efficace* »⁶⁵⁵. La DG ECHO a adapté sa stratégie à la dégradation de la situation nutritionnelle et sécuritaire au Sahel depuis 2012 et regroupé ses objectifs autour de deux piliers. En 2012, le premier se concentrait sur le traitement et la prévention de la malnutrition (anciennement axe n° 2) tandis que le second concernait les « *aspects complémentaires* », c'est-à-dire l'information, l'évaluation et le suivi ainsi que le plaidoyer (anciennement axes n° 1 et 3)⁶⁵⁶. En 2013, la DG ECHO inscrit cette stratégie dans le cadre de l'initiative AGIR-Sahel⁶⁵⁷ qui repose sur les deux piliers suivants :

« Pilier 1 : prendre en charge la malnutrition aiguë et autres pathologies associées en vue de la réduction de la mortalité

Pilier 2 : contribuer à l'augmentation de la résilience des populations les plus pauvres en vue de construire la sécurité alimentaire et nutritionnelle »⁶⁵⁸.

La DG ECHO choisit donc de subventionner la prise en charge nutritionnelle tout en essayant de mobiliser les acteurs de développement afin de renforcer et d'améliorer la prévention de la malnutrition :

« L'objectif fondamental de cette stratégie est de parvenir à une réduction permanente et durable des taux de malnutrition grâce à l'intégration de la sécurité nutritionnelle dans les politiques gouvernementales appuyées par les partenaires au développement. L'aide humanitaire permet de sauver des personnes dont la survie est menacée à court terme, mais elle ne peut pallier l'absence de structures et de ressources permanentes pour répondre à la malnutrition » (souligné dans le texte)⁶⁵⁹.

Or, réduire durablement la malnutrition suppose avant tout de connaître précisément la situation nutritionnelle afin d'orienter l'aide. En 2006, l'évaluation *ex ante*

⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 16. Voir également l'Annexe 7.

⁶⁵⁵ *Plan global Sabel 2009, op. cit.*, p. 6. La stratégie reste identique au fil des plans globaux, mais la DG ECHO la décrit en des termes quelque peu différents : « 1) *l'amélioration de la connaissance de base*, 2) *le soutien à des activités de réponse appropriées et innovantes* », 3) *un plaidoyer efficace et cohérent* » (*Plan global Sabel 2010*, p. 1).

⁶⁵⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Annexe au HIP Sabel 2012. Recommandations opérationnelles*, 6 décembre 2012, ci-après : « *annexe au plan global Sabel 2012* », p. 4.

⁶⁵⁷ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 2.

⁶⁵⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Annexe au HIP Sabel 2013. Recommandations opérationnelles*, 13 décembre 2012, ci-après : « *annexe au plan global Sabel 2013* », p. 5.

⁶⁵⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP) Région du Sabel en Afrique de l'Ouest*, 7

constatait l'insuffisance des informations nutritionnelles de qualité et disponibles. ECHO a alors souhaité approfondir ses connaissances sur la malnutrition aiguë, notamment en ce qui concerne ses causes multifactorielles et son étendue. Son attention s'est principalement portée sur la malnutrition infantile au Sahel, tant aux niveaux nationaux qu'à l'échelle régionale. L'amélioration du recueil, de l'analyse et du partage de données fiables est indispensable afin de « mieux comprendre l'étendue et l'impact de la malnutrition aiguë, et de s'assurer que cette information soit diffusée largement dans le Sahel et ailleurs pour permettre aux décideurs et gouvernements concernés de prendre les décisions politiques appropriées avec des ressources correspondantes »⁶⁶⁰. Le plan global Sahel offre à la DG ECHO l'opportunité non seulement de contribuer à améliorer la prise en charge et la prévention de la malnutrition, mais aussi, en cherchant à accroître la capacité des populations à résister aux crises alimentaires, de participer à la mise en œuvre du lien entre l'aide d'urgence et le développement (LRRD)⁶⁶¹.

En somme, avec les plans globaux pour le Sahel, la DG ECHO « vise à institutionnaliser la lutte contre cette malnutrition [aiguë au Sahel], à trouver des solutions innovantes et à mobiliser des moyens financiers durables »⁶⁶². L'objectif principal de la DG ECHO est de réduire les fortes prévalences de la malnutrition, si possible en dessous des seuils d'alerte ou d'urgence⁶⁶³. Or, elle reconnaît que la distribution d'aliments thérapeutiques pour sauver les enfants de malnutrition aiguë sévère ne suffit pas à réduire de façon significative et durable la malnutrition au Sahel. Il convient également d'agir sur les causes de la malnutrition et d'« en faire une priorité pour les gouvernements et les bailleurs de développement qui les accompagnent »⁶⁶⁴.

Au moment de l'élaboration du plan global, l'intérêt porté à la malnutrition demeurait marginal parmi les autres problématiques de l'action humanitaire. Pourtant, l'intérêt politique relatif à la faim et à la nutrition s'est considérablement accru depuis la fin des années quatre-vingt-dix⁶⁶⁵. La crise alimentaire au Niger en 2005 a grandement contribué à cette sensibilisation. Par ailleurs, une série d'articles, publiée en 2008 dans la revue médicale britannique *The Lancet*, a confirmé que l'impact des programmes

décembre 2010, ci-après : « *plan global Sahel 2011* », p. 3.

⁶⁶⁰ *Plan global Sahel 2009*, 3^{ème} considérant. Voir également COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 55.

⁶⁶¹ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011. Au sujet de cette contribution au LRRD, voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 2.

⁶⁶² COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 54.

⁶⁶³ Gilles Collard suggérerait de réduire cette prévalence à 5 à 6 % (entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011).

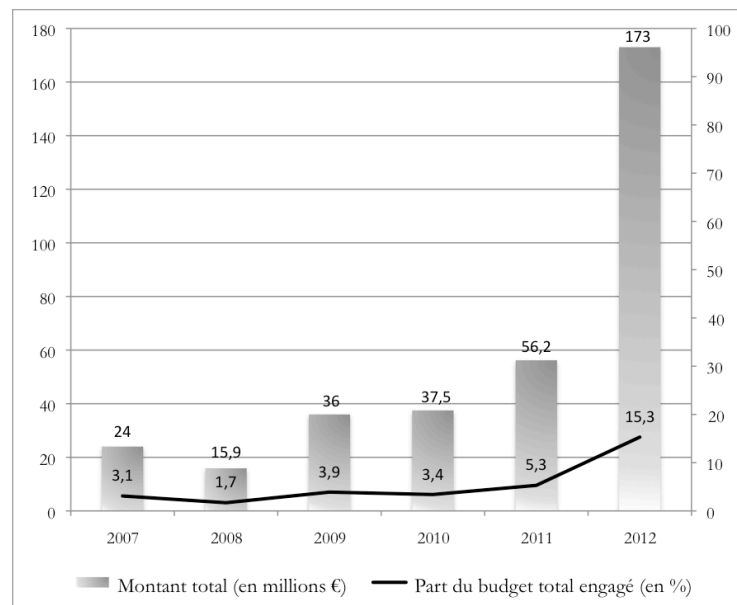
⁶⁶⁴ COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 56.

⁶⁶⁵ SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, *Managing acute malnutrition at scale - A review of donor and government financing arrangements*, *op. cit.*, p. 3.

nutritionnels est le plus fort et le plus durable sur le développement de l'enfant durant les deux premières années de vie. Treize domaines d'intervention sont alors identifiés afin d'améliorer considérablement l'état nutritionnel au niveau mondial⁶⁶⁶.

La portée stratégique du plan global Sahel se vérifie à l'aune des fonds octroyés dans ce cadre, bien que la croissance des financements s'explique également par l'accroissement des besoins en raison de la récurrence des crises alimentaires et, en 2012, de la dégradation de la situation sécuritaire au Mali (figure 8).

Figure 8. Décisions de financements relatives aux plans globaux pour le Sahel⁶⁶⁷



La DG ECHO participe à informer ses partenaires et le grand public que la Commission se préoccupe de la situation nutritionnelle dans les États sahéliens et qu'elle y est active. Pourtant, la prise de conscience n'est véritablement intervenue qu'au moment des manifestations contre la vie chère qui survinrent dans de nombreux pays au printemps

⁶⁶⁶ Ces domaines d'intervention sont : le traitement de la malnutrition aiguë (modérée et sévère), la promotion de l'allaitement maternel exclusif pendant les six premiers mois de vie, la promotion d'une alimentation complémentaire optimale pour les nourrissons de plus de six mois, la supplémentation en vitamine A et en zinc, l'apport de multiples micronutriments pour les enfants de moins de cinq ans, le déparasitage des enfants, la supplémentation en fer et en acide folique des femmes enceintes, la promotion de meilleures pratiques d'hygiène (notamment le lavage des mains), l'iodation du sel, l'enrichissement en fer des aliments de base et une communication en faveur du changement des comportements. Voir « Maternal and child undernutrition series », *The Lancet*, Londres, 2008, vol. 371, disponible sur : <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition>. Une nouvelle série, « Maternal and child nutrition », est publiée depuis juin 2013 (disponible sur : <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition>).

⁶⁶⁷ Données calculées à partir des subventions et contrats accordés par la DG ECHO entre 2007 et 2012 (disponibles sur : http://ec.europa.eu/echo/funding/grants_contracts/agreements_fr.htm). En 2013, ECHO prévoit d'engager 93 millions d'euros (*Humanitarian Implementation Plan (HIP) West Africa Sahel region* (version 3)

2008. Les appels des différents organismes humanitaires (au premier rang desquels le PAM, la FAO et les ONG spécialisées dans la nutrition) ainsi que les déclarations de la FAO sur l'ampleur de la sous-alimentation dans le monde n'avaient jusque-là reçu qu'un faible écho.

L'une des difficultés rencontrées par les initiateurs du plan global fut d'arbitrer entre la réponse à l'urgence, c'est-à-dire la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère, et la prévention, en essayant de réduire l'incidence d'un maximum de facteurs de malnutrition⁶⁶⁸. Une fois le plan élaboré, la mise en œuvre de ce plan et le choix des moyens mis à la disposition des partenaires opérationnels dépendent de l'identification des besoins des populations les plus vulnérables.

B. Une détermination cruciale des besoins

La détermination des besoins tente de répondre à une série de questionnements cruciaux : qui sont les victimes ? Où vivent-elles ? Quels sont leurs besoins non couverts ? Comment les déterminer ? Quelle réponse apporter à une crise ? Convient-il de se limiter au traitement des conséquences ou faut-il agir également sur les causes ? Ces dernières étant souvent multiples, comment définir celles sur lesquelles les efforts doivent se concentrer ? Il s'agit en somme d'apprécier la situation humanitaire lors de la survenance d'une crise, appréciation qui présidera à l'allocation de l'aide.

Les acteurs humanitaires, en apportant une aide, deviennent quelque peu responsables des bénéficiaires de cette aide. La méthodologie employée pour identifier ces bénéficiaires est-elle pertinente ? Comment évaluer les besoins des populations et non des donateurs ? Après des décennies d'assistance guidée par les choix des humanitaires, les populations sont progressivement replacées au centre des préoccupations des bailleurs. L'aide humanitaire peut être utilisée à des fins politiques lorsqu'elle n'est pas déterminée par les besoins sur le terrain⁶⁶⁹. Il s'agit par conséquent de s'assurer que les besoins identifiés correspondent aux besoins réels et aux préoccupations des populations concernées, en premier lieu des plus démunies, en élaborant les réponses et les projets à partir de ces besoins.

du 09.07.2013, à l'adresse : <http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2013/HIPs/sahel.pdf>.

⁶⁶⁸ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale*, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011.

⁶⁶⁹ Voir *supra* Partie 1, chap. 1, II, B.

Pour autant, le règlement humanitaire n'apporte aucune précision concernant la sélection des projets que la Commission finance, contrairement aux critères encadrant la sélection des partenaires. Il convient de reconnaître que l'établissement de critères chiffrés se révèle délicat alors qu'il s'agit d'évaluer la souffrance humaine. La Commission a pourtant élaboré des outils à partir desquels elle réalise les évaluations des besoins présidant aux décisions de financement d'aide humanitaire (1). Or, les données fiables et en temps réel manquent cruellement dans certaines régions.

Au Sahel, la détermination de ces besoins permet de prévenir les crises alimentaires et nutritionnelles. Il est dès lors crucial de connaître les particularités physiques caractérisant une personne sous-alimentée afin d'identifier et de prévenir l'état de malnutrition. Nous l'avons vu, l'analyse de ces caractéristiques, grâce aux mesures anthropométriques, permet de dépister et de diagnostiquer les personnes malnutries. Pourtant, l'identification de ces populations demeure un défi permanent dans les pays sahéliens. Les systèmes de prévention des crises alimentaires ayant révélé certaines limites (2), la DG ECHO, dans le cadre du plan global Sahel, tente de participer à l'amélioration de l'identification des populations les plus vulnérables (3).

1. Les outils de la DG ECHO

L'affectation des ressources de la DG ECHO obéit à plusieurs priorités. Un cinquième environ du budget total est réservé aux crises imprévues pouvant se déclencher dans l'année à venir. Ensuite sont déduites du budget les dépenses régulières, telles que les frais de personnel. Enfin, une liste de priorités d'allocation des fonds est établie sur la base de l'identification des populations qui nécessiteraient en priorité de l'aide humanitaire.

La Commission rappelle fréquemment qu'elle s'attache à fonder ses décisions d'aide humanitaire sur la base de l'évaluation des besoins. Le règlement humanitaire et, surtout, le Consensus européen sur l'aide humanitaire sont les principaux garants de ce principe⁶⁷⁰. Afin que l'aide qu'elle octroie soit la plus impartiale possible, la DG ECHO a élaboré des

⁶⁷⁰ Voir le Règlement humanitaire, *op. cit.*, 8^e considérant (« *considérant que les décisions d'aide humanitaire doivent être prises de façon impartiale en fonction exclusivement des besoins et de l'intérêt des victimes* » (nous soulignons) et *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.*, dont treize paragraphes (sur cent un) mentionnent le principe d'allocation des fonds déterminée par l'évaluation des besoins (§ 8, 13, 18, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 85, 88 et 98). Cette allocation est d'ailleurs la première « *bonne pratique* » citée (§ 18), ce qui semble illustrer l'importance que la DG ECHO accorde à ce principe. La Commission appelle également les États membres et ses partenaires (principalement l'ONU) à respecter ce principe d'attribution des fonds (§ 27, 69, 97 et 98).

outils sur lesquels elle s'appuie pour évaluer les besoins⁶⁷¹. Un partenaire peut également solliciter la DG ECHO lorsqu'il constate qu'une situation mériterait une telle évaluation.

Le GNA (*Global Needs Assessment*) est réalisé chaque année, au moment de la programmation budgétaire et mis à jour lors de la survenance d'une crise. Il est établi grâce à une analyse comparative des pays basée sur des indicateurs nationaux. La Commission considère que l'aide humanitaire est la plus nécessaire dans les pays les plus vulnérables, où les besoins risquent d'être proportionnellement plus importants en cas de survenance d'une crise. En 2006, la DG ECHO a ajouté deux indicateurs au sein du GNA. Les indices de vulnérabilité et de crise affinent la distinction entre les catastrophes d'origine naturelle et humaine d'une part, et les besoins issus de la pauvreté structurelle d'autre part. La décision d'aide humanitaire et l'établissement des priorités s'opèrent désormais en deux étapes qui visent à cibler les populations et leurs besoins. La première analyse permet de déterminer la vulnérabilité du pays, la seconde analyse identifie les pays sujets à une situation de crise répondant aux critères d'intervention de la DG ECHO. En 2013, les cinq États de notre étude sont parmi les plus vulnérables⁶⁷².

La liste des pays est complétée par des évaluations que les assistants techniques de la DG ECHO effectuent sur le terrain. À cette fin, ils s'appuient sur l'*Initial Needs Assessment Checklist*, guide établi par la DG ECHO, recensant les questions auxquelles les acteurs humanitaires peuvent tenter d'apporter des réponses afin d'évaluer la situation dans les 72 heures après la survenance d'une crise⁶⁷³. Les évaluations de terrain restent essentielles pour mieux prendre en compte les besoins identifiés par les populations elles-mêmes et parce que les indicateurs nationaux ne sont pas toujours capables de mettre en exergue des

⁶⁷¹ Voir, notamment, DG ECHO, « Méthodologie pour l'identification des pays prioritaires pour l'aide humanitaire de la Commission européenne. GNA et FCA », *Note Technique*, Bruxelles, décembre 2008, 18 p., disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/methodology_2009_fr.pdf. Les données nécessaires à l'établissement de ces outils sont collectées et analysées par le Centre commun de recherche (DG JRC, *Joint Research Centre*) de la Commission européenne. Le classement est réalisé en compilant dans une base de données une série d'indicateurs disponibles au niveau international, relatifs aux tendances en matière de développement, de conflictualité et de climat. Les principaux indicateurs utilisés proviennent de la Banque mondiale, des agences onusiennes et des instituts de recherche. COMMISSION EUROPEENNE, *General guidelines on operational priorities for humanitarian aid in 2013*, Document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 405 final du 27.11.2012, p. 5.

⁶⁷² Voir la carte établie par la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/gna_fca_2013_2014_map.pdf. En 2012, 140 pays en développement ont été analysés ; 68 d'entre eux étaient confrontés à une ou plusieurs crises et 15 étaient classés dans la catégorie des pays « extrêmement vulnérables » (SWD(2012) 405 final du 27.11.2012, *op. cit.*, p. 5-6).

⁶⁷³ Les questions sont classées par secteur d'intervention (santé, nutrition, assainissement, abri, protection) et par domaine d'action (observation, analyse, hiérarchisation des priorités, coordination avec les acteurs locaux, visites d'infrastructures, questions à poser aux ménages, normes et standards à prendre en compte). L'*Initial Needs Assessment Checklist* est disponible sur : http://www.parkdatabase.org/files/documents/2010_Initial-Needs-Assessment-Checklist_ECHO.pdf.

conditions différentes dans diverses parties du pays. Ces indicateurs reposent parfois sur des données nationales datant de plusieurs années.

Le FCA (*Forgotten Crises Assessment*), créé en 2001, s'inscrit dans l'engagement d'ECHO à apporter son soutien aux crises oubliées⁶⁷⁴. Cet outil tente d'identifier les populations en détresse dans un contexte de crise qui ne reçoivent qu'un financement insuffisant de la part d'autres bailleurs et/ou qui ne bénéficient pas, ou peu, d'attention médiatique. Le rôle des assistants techniques dans l'évaluation des besoins est souvent primordial pour ces crises, à défaut de données disponibles et/ou fiables.

Tableau 8. Méthodologie d'identification des pays prioritaires⁶⁷⁵

Indice GNA (*Global Needs Assessment*)

| | <i>Indicateurs</i> | <i>Catégories</i> |
|--|---|--|
| Indice de vulnérabilité | Indice de développement humain | Situation générale du pays |
| | Indice de pauvreté humaine | |
| | Réfugiés accueillis, personnes déplacées et rapatriés récents | Populations déracinées |
| | Malnutrition (rapport poids/taille) | État de santé des enfants de moins de cinq ans |
| | Mortalité (taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans) | |
| | Accès aux soins de santé | Autres facteurs de vulnérabilité |
| Prévalence du VIH-sida, de la tuberculose et de la malaria | | |
| Indice sexo-spécifique du développement humain | | |
| Indice de Gini | | |
| Indice de crise | Conflit en cours ou dénoué récemment Catastrophe naturelle survenue récemment Présence importante de personnes déracinées (réfugiées et/ou déplacées) | |

Indice FCA (*Forgotten Crises Assessment*)

| <i>Indicateurs</i> |
|---|
| Indice de vulnérabilité du <i>Global Needs Assessment</i> |
| Couverture médiatique |
| Niveau d'aide publique reçue par habitant, reflétant le degré d'intérêt des donateurs |
| Évaluation qualitative des experts et unités géographiques de la DG ECHO |

Parmi ces indicateurs, celui de la malnutrition, intégré dans l'indice GNA, nous intéresse plus particulièrement. La DG ECHO précise qu'elle 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* »⁶⁷⁶. Or, nous l'avons vu, cet indicateur présente certaines limites. La Commission explique alors :

« S'il est vrai que le rapport poids/ taille reflétant la malnutrition aiguë (wasting) est un meilleur indicateur pour caractériser les situations d'urgence et que le rapport poids/âge ne permet pas de distinguer la malnutrition aiguë de la malnutrition chronique (stunting), il

⁶⁷⁴ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 3.

⁶⁷⁵ DG ECHO, « Méthodologie pour l'identification des pays prioritaires pour l'aide humanitaire de la Commission européenne. GNA et FCA », *op. cit.*

⁶⁷⁶ *Ibid.*, p. 11.

a été néanmoins décidé d'intégrer dans l'IV [indice de vulnérabilité] 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 »⁶⁷⁷.

La DG ECHO a créé un nouvel instrument qui complète son système d'évaluation des besoins : le FINAT (*Food Insecurity Needs Assessment Template Exercise*)⁶⁷⁸, spécifiquement conçu pour l'allocation des crédits d'aide alimentaire, secteur le plus important⁶⁷⁹. Les priorités sont définies en fonction de trois critères : la gravité de la crise et l'ampleur des besoins non satisfaits ; l'urgence de la crise ; les résultats attendus de la réponse, corrélé avec la valeur ajoutée de la Commission⁶⁸⁰. Cet outil est utilisé dans les pays et les régions dans lesquels la Commission est susceptible de financer des projets d'aide alimentaire et nutritionnelle. Ce modèle d'allocation des ressources a pour but d'analyser plus profondément les besoins identifiés et prévisibles mais non satisfaits par d'autres acteurs dans les pays d'intervention pour ajuster les montants alloués (à la hausse ou à la baisse).

En premier lieu, l'analyse de la situation, combinant la mesure de la gravité et de l'ampleur de la crise, se fonde sur des indicateurs d'aide alimentaire et nutritionnelle et sur des facteurs de risque (données nutritionnelles et de santé, notamment en termes de disponibilité alimentaire, d'accès à la nourriture, de moyens de subsistance, d'évolution des prix alimentaires ; données sur la vulnérabilité des différentes catégories de population et leurs stratégies d'adaptation). Il se base ensuite sur un indicateur composite mesurant l'impact attendu des actions que la DG ECHO prévoit de financer, en particulier en termes de capacités opérationnelles des partenaires sur le terrain. Il s'agit d'évaluer non seulement la capacité d'absorption, c'est-à-dire la capacité des acteurs à gérer efficacement les fonds, mais aussi les sources de financement potentiellement disponibles provenant d'autres bailleurs de fonds afin de déterminer l'avantage comparatif de la Commission. Comme pour le GNA et le FCA, le FINAT est complété par l'information du terrain relayée par les assistants techniques de la DG ECHO. Ces derniers décident également de l'allocation des fonds en se basant sur les « *intérêts stratégiques* » que présente la crise ou la région, notamment lorsque la situation ne peut pas être clairement évaluée⁶⁸¹.

⁶⁷⁷ *Ibidem*.

⁶⁷⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *Humanitarian aid strategy for 2012*, Document de travail des Services de la Commission, SEC(2011) 1426 final du 21.11.2011, p. 9 ; COMMISSION EUROPEENNE, *General guidelines on operational priorities for humanitarian aid in 2013*, *op. cit.*, p. 6-7.

⁶⁷⁹ Voir Annexe 3, table e.

⁶⁸⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *L'assistance alimentaire à caractère humanitaire*, COM(2010) 126 final du 31.03.2010, p. 6.

⁶⁸¹ HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, Humanitarian Outcomes, TANGO International,

L'approche FINAT définit l'affectation des dotations globales par pays ou région (calculées proportionnellement au montant total dont la DG ECHO dispose pour l'aide alimentaire). Cette méthode spécifique a été conçue afin d'éviter les duplications d'efforts et d'assurer la meilleure couverture possible des besoins. Elle se termine par une analyse comparative des allocations budgétaires proposées dans le but de garantir une cohérence et un équilibre dans la répartition des fonds entre les régions, tout en prenant en compte les priorités opérationnelles définies annuellement par la Commission⁶⁸². Les résultats peuvent donc conduire la DG ECHO à modifier les priorités géographiques ou en fonction des secteurs d'aide. L'analyse pour 2013, réalisée sur trente-six pays et crises, conclut que, par rapport à 2012, des besoins moins importants sont constatés dans certaines régions (Territoires palestiniens, Sri Lanka) tandis qu'un rééquilibrage est nécessaire en faveur de seize régions du monde, notamment le Pakistan et l'Éthiopie.

Par cet outil, la Commission tente de contribuer à la collecte d'informations détaillées sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sur les moyens de subsistance alimentaire des populations. Pourtant, il n'est pas certain que les bureaux nationaux et régionaux de la DG ECHO disposent des informations nécessaires à la réalisation de cette analyse. L'analyse FINAT serait un outil bien construit, mais contingent de la qualité des informations disponibles et des efforts des assistants techniques pour informer Bruxelles de la situation sur le terrain. Saluons tout de même le fait que la Commission se révèle être l'un des premiers bailleurs à établir et à partager les évaluations détaillées et les allocations budgétaires des pays et des crises dans lesquels elle intervient pendant l'année en cours⁶⁸³. En définitive, la DG ECHO devrait, grâce à cet instrument, améliorer la cohérence et l'adéquation des crédits d'aide alimentaire qu'elle décide d'octroyer⁶⁸⁴.

Les outils d'évaluation répondent à plusieurs objectifs. Tout d'abord, ils ont été élaborés afin de renforcer le mandat de la DG ECHO, notamment en termes d'allocation de l'aide de façon impartiale et indépendante, à savoir basée sur une évaluation concrète des besoins. Ils permettent ensuite d'assurer une certaine cohérence dans l'attribution des fonds entre différentes zones de crises. Enfin, l'établissement d'indicateurs quantifiables, qui se veulent les plus objectifs possibles, offrent crédibilité et transparence à l'aide

Institute of Development Studies (IDS), mars 2012, 98 p., p. 15.

⁶⁸² Voir les « stratégies opérationnelles » définies annuellement, notamment la dernière publiée : COMMISSION EUROPEENNE, *General guidelines on operational priorities for humanitarian aid in 2013*, Document de travail des Services de la Commission, SWD(2012) 405 final du 27.11.2012.

⁶⁸³ SWD(2012) 405 final du 27.11.2012, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁸⁴ *Ibid.* p. 15-16.

humanitaire de la Commission. D'ailleurs, la participation des assistants techniques de la DG ECHO lors de l'élaboration des évaluations renforce la crédibilité de ces outils. Ces instruments favorisent en outre les comparaisons entre les pays et permettent à la DG ECHO d'appuyer ses demandes de financements supplémentaires, notamment lors du recours à la réserve d'aide d'urgence⁶⁸⁵.

Pourtant, la croissance des besoins d'aide humanitaire, alors que les ressources financières de l'Office humanitaire ne sont pas illimitées, impliquent que des choix doivent être faits. Comme l'explique parfaitement Christine Declerck-Tiberghien :

« Cette constatation [est] loin de mettre en cause l'impartialité de l'Office humanitaire [...] les besoins des victimes guident donc indéniablement l'action de ECHO, mais ils n'excluent pas pour autant l'intérêt politique. Si l'action n'est pas, à l'origine, guidée par de telles considérations, les retombées peuvent néanmoins s'avérer extrêmement profitables à la Commission européenne en termes politiques »⁶⁸⁶.

Alors que la DG ECHO tente d'apporter une réponse rapide, globale et efficace, certains facteurs exogènes réduisent le volume d'aide que recevront effectivement les bénéficiaires identifiés. Il s'agit principalement de la présence et de la capacité de gestion des organisations opérationnelles sur le terrain, qui peuvent être restreintes par des restrictions d'accès, liées à des situations conflictuelles en l'absence d'État de droit ou en raison d'obstacles administratifs et politiques. Courantes en Somalie et au Soudan, ces limitations ont caractérisé, plus récemment, le Nord du Mali.

2. Les systèmes de surveillance et d'alerte au Sahel

Une identification objective des besoins participe à réduire l'influence politique, même si des manipulations sont toujours possibles. Il est en effet difficile de comptabiliser les personnes souffrant de la faim. Les chiffres publiés ne sont pas toujours précis ni pertinents. S'agit-il d'évaluer la quantité de nourriture que les populations sont en mesure de se procurer ? Ou la quantité calorique de nourriture disponible ? Ou encore la qualité de la nourriture consommée ? Étant donné que la malnutrition et, plus largement, l'insécurité alimentaire, résultent de situations et de facteurs différents, il est important que leur mesure prenne en compte les multiples dimensions que ces concepts recouvrent. La première difficulté réside précisément dans le lien complexe qui unit statut nutritionnel et crise alimentaire. De surcroît, les crises alimentaires ont un caractère dynamique : elles évoluent

⁶⁸⁵ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, B.

⁶⁸⁶ DECLERCK-TIBERGHIEU Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 430-431.

constamment et n'affectent pas les mêmes zones avec la même intensité au même moment⁶⁸⁷. Par conséquent, elles ne provoquent pas les mêmes effets sur les individus, à plus forte raison lorsque ceux-ci n'ont pas le même degré de vulnérabilité.

Pendant longtemps, « *on pensait que la malnutrition pouvait se guérir en fournissant suffisamment de nourriture* »⁶⁸⁸. La mesure de la sécurité alimentaire basée sur l'apport calorique a été remise en cause ces dernières années. Le nombre moyen de calories disponibles est un indicateur utilisé notamment par la FAO pour appréhender le nombre de personnes souffrant de la faim dans un pays. Cette estimation, réalisée à partir de la production agricole au niveau national, est utile pour les comparaisons entre pays et pour évaluer les progrès accomplis dans l'atteinte des cibles mondiales de la faim.

Cependant, cet indicateur n'est pas le plus adéquat pour mesurer l'état nutritionnel. En premier lieu, ce qui n'est pas produit dans le pays peut être acheté dans un autre. Les stratégies d'ouverture et de fermeture des frontières mais aussi de spéculation sont donc à prendre en compte. Par ailleurs, lorsque la production agricole est jugée suffisante, il convient de ne pas négliger les difficultés liées aux coûts de transport, à l'organisation des marchés et à la solvabilité des ménages. En second lieu, il s'agit d'une estimation des carences énergétiques (le manque d'aliments) qui ne fournit pas d'information sur la qualité des aliments. Or, la majeure partie des calories ingérées par les populations des pays pauvres provient de la consommation de céréales. Si l'apport calorique est jugé suffisant, l'apport nutritionnel peut en revanche être insatisfaisant et entraîner des carences, voire un état de malnutrition⁶⁸⁹.

La corrélation entre déficit de la production vivrière et malnutrition ne s'est pas toujours vérifiée empiriquement. Pourtant, en réponse à ces déficits, les gouvernements et les agences internationales ont organisé des distributions d'aide alimentaire, le plus souvent gratuite. Les marchés agricoles s'en sont trouvés déstabilisés sans que l'aide ne parvienne à enrayer les crises alimentaires. Face aux limites de cet indicateur et à l'impact croissant des

⁶⁸⁷ HOWE Paul, DEVEREUX Stephen, « Famine scales. Towards an instrumental definition of "famine" », dans DEVEREUX Stephen, *The new famines : why famines persist in an era of globalization*, Londres/New York, Routledge, 2007, 368 p., p. 27-49, ici p. 36.

⁶⁸⁸ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, op. cit., p. 18.

⁶⁸⁹ « *Nutritionists working in the field have long complained that the FAO's hunger estimates focused too narrowly on calorie intake, ignoring the bigger picture - protein, vitamin and mineral deficiencies in diets and the serious health problems they cause* », ROWLING Megan, « How do you count the world's hungry people ? », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 2 mai 2012. La FAO a par ailleurs été critiquée pour avoir utilisé pendant la crise alimentaire en 2008 des données du ministère de l'Agriculture américain (USDA, *United States Department of Agriculture*) basées sur des simulations et des estimations insuffisamment fondées (MOLONEY Anastasia, « Q&A : We need better ways to measure the world's hungry », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 19 septembre 2011).

crises alimentaires, les autorités ont tenté de mettre en place, aux niveaux national et régional, des systèmes de surveillance et d'information des conditions météorologiques afin d'aider les populations à prendre les dispositions nécessaires pour y faire face.

La vulnérabilité est le plus souvent liée à l'insécurité alimentaire (qui s'explique notamment par un manque d'accès à la nourriture), au manque d'accessibilité ou au dysfonctionnement des systèmes de santé publique, au défaut de capacité ou d'efficacité des mécanismes d'adaptation et, plus généralement, à la pauvreté. Dans les États sahéliens, les effets de ces facteurs sur la vulnérabilité sont renforcés par un taux d'accroissement naturel de la population élevé et par la fragilité des économies et des écosystèmes. Par conséquent, chaque choc externe (et les exemples ne manquent pas : sécheresses, inondations, invasions de criquets, épidémies, etc.) réduit la résilience de la population, c'est-à-dire sa capacité à s'ajuster à des chocs internes et externes. Ces derniers s'étant succédé à un rythme croissant au cours des deux dernières décennies, la proportion de la population qui bascule dans une précarité aiguë s'accroît à chaque nouveau choc.

La réduction de la vulnérabilité des communautés aux catastrophes météorologiques requiert en effet des systèmes d'alerte et d'assurance. En ce sens, les pays sahéliens ont développé depuis le milieu des années quatre-vingt, suite aux sécheresses des années soixante-dix et quatre-vingt, de tels dispositifs sectoriels d'information, reposant sur le suivi régulier d'indicateurs de sécurité alimentaire (pluviométrie, prix alimentaires, stocks de céréales, achats et ventes de bétail, état du pâturage, etc.)⁶⁹⁰. La crise alimentaire et nutritionnelle au Niger en 2005 a remis en cause les systèmes existants d'information et d'alerte⁶⁹¹. Désormais, de tels systèmes intègrent également des indicateurs relatifs aux conditions pastorales, à la disponibilité des ressources hydriques, à l'état du bétail (naissances et taux de mortalité), à l'état des disponibilités alimentaires (par exemple du lait), aux facteurs de migrations (conflits, etc.)⁶⁹². Ils sont parfois accompagnés de

⁶⁹⁰ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 45-52 ; HOWE Paul, DEVEREUX Stephen, « Famine scales. Towards an instrumental definition of "famine" », *op. cit.*, p. 32.

⁶⁹¹ La DG ECHO rapporte ainsi : « les systèmes d'alerte précoce ont été considérés comme trop orientés sur la disponibilité en nourriture et pas suffisamment sur son accès. Les prévisions agricoles ont donné une indication sur la disponibilité potentielle des marchés mais pas sur les prix et l'accès, ni la prise en compte des dynamiques du commerce local et régional » (plan global Sahel 2007, *op. cit.*, p. 10). Elle rejoint le constat que l'un des effets positifs de la crise nigérienne en 2005 « a été d'inciter, au moins pour l'avenir, à une prise en compte des données nutritionnelles lors des crises alimentaires, dans la mesure où les systèmes d'alerte précoce sont à ce jour essentiellement fondés sur des estimations de récoltes (lequel est d'ailleurs loin d'être toujours fiables) et ne prennent en compte ni le marché local ni la situation nutritionnelle » (OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Crise alimentaire et malnutrition infantile au Niger : le bilan de la "famine" de 2005 », *Critique internationale*, n° 37, 2007, p. 37-49, p. 43. Voir également CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁹² GURR Ted R., HARFF Barbara, « Systèmes d'alerte précoce : de la surveillance à l'estimation du risque, puis

dispositifs d'interventions, qui recensent les options de décisions (conjoncturelles et structurelles) à prendre en fonction des indicateurs des systèmes de surveillance afin d'éviter, de prévenir, de cibler, de gérer et d'atténuer les risques et les effets des crises alimentaires et nutritionnelles.

Un réseau de radios locales permet par exemple au gouvernement malien de diffuser des informations et des recommandations aux agriculteurs pour qu'ils puissent adapter la période de plantation et la nature des semences utilisées aux prévisions de pluviométrie⁶⁹³. Au Niger, le système de monitoring, géré par la Cellule de Crise alimentaire, participe à identifier, avant qu'une crise ne survienne, les personnes à risques. Cela favorise le ciblage de l'aide vers ces personnes identifiées, dès le début d'une crise, afin d'éviter que leur état nutritionnel et de santé ne se détériore plus gravement⁶⁹⁴.

Certaines initiatives ont été mises en place au niveau régional⁶⁹⁵, notamment dans le cadre du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS)⁶⁹⁶. Les divers bulletins que ce dernier publie visent à prévenir les crises alimentaires et à effectuer un suivi de la vulnérabilité dans les États membres et à l'échelle sous-régionale⁶⁹⁷. Cependant, les pays ouest africains se réfèrent principalement au Système d'alerte précoce contre la famine (FEWS, *Famine Early Warning System*), soutenu par l'Agence d'aide américaine USAID, qui fournit des évaluations mensuelles et établit des perspectives semestrielles des principaux aléas, de la structure des marchés, ainsi que des facteurs de vulnérabilité et des stratégies d'adaptation des ménages⁶⁹⁸.

aux actes », dans CAHILL Kevin M., *Le Secours humanitaire*, Paris, NiL éditions, 2006, 306 p., p. 17-45.

⁶⁹³ Exemple rapporté dans DIARRA Soumaila, « Drought and conflict leave Mali's children hungry », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 30 août 2012.

⁶⁹⁴ L'aide peut alors prendre la forme de bons financiers (*cash transfers*) plutôt que de distributions de nourriture, afin non seulement de préserver la dignité des personnes et de les responsabiliser par rapport à leurs choix d'achats, mais aussi de protéger les marchés locaux en évitant un afflux de denrées non marchandes. Au sujet de la nature de l'aide alimentaire, voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 1.

⁶⁹⁵ Voir CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 46-52.

⁶⁹⁶ Par exemple : le Centre régional Aghrymet (informations disponibles sur : <http://www.agrhymet.nc>) ; le Dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires (PREGEC) mis en place par le Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA, qui réunit le CILSS, la CEDEAO et l'UEMOA) ; le Réseau des systèmes d'information des marchés en Afrique de l'Ouest (RESIMAO, informations disponibles sur : <http://www.resimao.org/html>).

⁶⁹⁷ Les publications régulières du CILSS sont : le Bulletin conjoint CILSS-RESIMAO d'information sur les marchés des produits agricoles, le Bulletin Aghrymet de suivi de la campagne agropastorale au Sahel et la Note d'information sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

⁶⁹⁸ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 45-46. Les informations relatives à l'Afrique de l'Ouest sont disponibles sur : <http://www.fews.net/Pages/region.aspx?gb=r1&l=fr>.

Le PAM fonde ses interventions sur une analyse de la vulnérabilité⁶⁹⁹ tandis que la FAO soutient le Système mondial d'information et d'alerte rapide, qui adopte une approche plus complète⁷⁰⁰. Ce système surveille la pluviométrie (afin de prévenir les inondations) mais aussi la demande, l'approvisionnement et les prix des aliments de base dans le monde et émet des alertes en cas d'imminence de pénurie. De surcroît, il recense les décisions politiques des pays les plus vulnérables susceptibles d'influencer la situation alimentaire et publie deux rapports par an comportant des perspectives alimentaires.

L'efficacité de ces systèmes est compromise par le manque de précision des indicateurs. La planification n'en est que plus difficile pour les décideurs, surtout dans les zones arides comme le Sahel. Les nombreux efforts de collecte d'informations menés requièrent, pour être concrétisés, une capacité d'analyse adéquate, de moyens de communication appropriés et des destinataires pourvus d'une compétence décisionnelle. La multitude des dispositifs n'a cependant pas permis de couvrir toutes les régions des États sahéliens. Ceux-ci ont de plus subi l'irrégularité des financements de la part des gouvernements et des agences internationales⁷⁰¹. Par ailleurs, les informations fournies se sont souvent révélées contradictoires⁷⁰². En définitive, l'efficacité des systèmes d'alerte se juge à l'aune de la précocité, de la pertinence ainsi que de l'actualité et de la fiabilité des données qu'ils collectent et analysent. La capacité d'anticipation est également contingente du temps de transmission des analyses et de la capacité de réaction des destinataires⁷⁰³.

De tels systèmes peuvent être très performants sans pouvoir empêcher les situations dans lesquelles l'aide tarde à arriver ou se révèle inappropriée, faute de réaction ou d'adéquation des décisions des autorités⁷⁰⁴. Au Niger par exemple, une crise alimentaire a été prévue dès la fin de 2009, mais il a fallu attendre le renversement du Président Tandja

⁶⁹⁹ Voir les informations à l'adresse : http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp221441.pdf

⁷⁰⁰ Voir les informations à l'adresse : <http://www.fao.org/giews/french>.

⁷⁰¹ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 48-50.

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ Au sujet des lacunes des systèmes d'alerte précoce, voir notamment GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 33-35, 46-47, 58 et, au sujet du Tchad en particulier, p. 105.

⁷⁰⁴ Voir notamment MAXWELL Daniel, STOBACH Heather, PARKER John *et al.*, *Response analysis and response choice in food security crises : a roadmap*, Network Paper, n° 73, Londres, HPN-ODI, février 2013, 36 p. Le cas de la Corne de l'Afrique en 2011 est à ce titre édifiant : l'aide n'est parvenue aux populations qu'une fois que la famine a été déclarée (lorsque le taux de malnutrition global a atteint 40 %) alors que les SAP ont bien fonctionné dès le début des difficultés, notamment dès que le seuil d'urgence de 15 % de malnutrition globale a été dépassé (LEVINE Simon, CROSSKEY Alexandra, ABDINOOR Mohammed, *System failure ? Revisiting the problems of timely response to crises in the Horn of Africa*, Network Paper, n° 71, Londres, HPN-ODI, novembre 2011, 28 p.).

par un coup d'État en février 2010 pour que l'aide ne soit déployée⁷⁰⁵. Or, « même après le coup d'État, les donateurs voulaient connaître les intentions des nouvelles autorités et les autorités ont dû demander de l'aide officiellement. Il nous a fallu attendre avril ou mai pour l'arrivée de l'aide. Il était déjà (trop) tard »⁷⁰⁶.

Si ces systèmes se révèlent donc très utiles en amont des crises, l'évitement de ces dernières et l'atténuation de leurs effets dépendent ensuite entièrement de la décision politique. Les insuffisances de ces systèmes ont conduit à rechercher de nouveaux instruments et indicateurs plus appropriés. L'Union reconnaît ainsi « qu'il est essentiel de disposer d'informations pertinentes et fiables pour soutenir la prise de décisions. Par conséquent, elle investira dans la recherche appliquée et soutiendra la mise sur pied de systèmes d'information »⁷⁰⁷.

En réalité, la Commission entérine le constat des faibles disponibilité et fiabilité des données que l'évaluation *ex ante* avait soulignées⁷⁰⁸. Elle souhaite élargir la base des données utilisées non seulement pour anticiper les crises alimentaires, mais également pour évaluer l'efficacité et l'efficacités des actions entreprises. Elle ambitionne par exemple de soutenir le recensement des mécanismes de mise en œuvre des actions ayant prouvé leur efficacité afin de favoriser leur mise en œuvre à plus grande échelle⁷⁰⁹. L'objectif de la Commission semble dès lors de disposer d'informations suffisamment sérieuses pour « servir de base à l'élaboration de politiques et à la conception d'interventions »⁷¹⁰. Le recours aux données relatives à différents secteurs favorise en outre la conception d'une réponse appropriée et cohérente, tentant d'agir sur de multiples causes de la malnutrition.

⁷⁰⁵ Voir l'analyse de la crise alimentaire au Niger en 2009-2010 dans GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel*, *op. cit.*, p. 73-74.

⁷⁰⁶ Propos du ministre nigérien de l'Élevage, M. Abdul Malik, rapportés par IRIN (« Niger : L'aide humanitaire à la poursuite des éleveurs », *IRIN*, 6 août 2010). En revanche, la même année, les alertes des systèmes de surveillance au Mali n'auraient pas été suivies de décisions politiques adéquates en raison de certaines réticences des autorités à déclarer une crise (« Mali : Bon système d'alerte précoce, mais réponse tardive », *IRIN*, 25 octobre 2010).

⁷⁰⁷ COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Améliorer la nutrition maternelle et infantile dans le cadre de l'aide extérieure : un cadre stratégique de l'UE*, COM(2013) 141 final du 12.03.2013, p. 11. Voir également le document accompagnant cette communication : COMMISSION EUROPEENNE, *Addressing undernutrition in emergencies*, Document de travail des services de la Commission, SWD(2013) 72 final du 12.03.2013, p. 19. Cette communication récompense en quelque sorte les efforts du Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC, *Joint Research Center*) en termes de surveillance de la pluviométrie, de la sécheresse et de l'état des récoltes. En effet, le JRC collecte et transmet des données relatives au suivi des cultures à la DG ECHO mais aussi à EuropeAid et au SEAE (voir le site internet du JRC à l'adresse : <http://mars.jrc.ec.europa.eu>). Il étudie par ailleurs la possibilité d'adapter son système d'alerte contre les inondations (EFAS, Europea, Flood Alert System) en Afrique (voir le site internet du JRC à l'adresse : <http://floods.jrc.ec.europa.eu>).

⁷⁰⁸ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability...*, *op. cit.*

⁷⁰⁹ COM(2013) 141 final du 12.03.2013, *op. cit.*, p. 12.

⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 11.

Lorsque cela est possible, la Commission ambitionne de participer au renforcement des capacités nationales de surveillance et d'enquêtes nutritionnelles ; du suivi des données relatives à la santé, à la nutrition et à la sécurité alimentaire, des études et évaluations des causes transversales, mais aussi de la mise en œuvre des activités nutritionnelles⁷¹¹. Le soutien aux systèmes d'informations poursuit plusieurs objectifs. Il s'agit d'abord non seulement de « renforcer la qualité et la pertinence de la base d'informations nécessaire à la prise de décision », mais aussi d'en « faciliter la diffusion et l'utilisation »⁷¹². Ensuite, la Commission entend ancrer ces systèmes au sein des institutions nationales et en favoriser la durabilité. Enfin, ces efforts devraient permettre d'« améliorer la coordination des différentes initiatives et des différents systèmes qui fournissent des données sur la nutrition et/ou des informations pertinentes pour la nutrition »⁷¹³.

Ces lignes directrices se traduisent concrètement depuis plusieurs années par un soutien financier, par exemple à l'initiative Nutrition, Sécurité alimentaire et Politiques publiques au Sahel (NUSAPPS) afin d'accompagner les États à intégrer les données nutritionnelles dans leurs analyses et leurs diagnostics pour améliorer la surveillance et l'alerte précoce⁷¹⁴. Parallèlement, dans le cadre du Programme thématique de sécurité alimentaire (FSTP) – dont le programme 2011-2013 a intégré pour la première fois la question de la malnutrition – la Commission fournit une assistance technique à la CEDEAO et au CILSS qui s'efforcent de « lier la prise de décision à une information pertinente pour améliorer la sécurité alimentaire »⁷¹⁵.

3. Les nouvelles modalités d'analyse

La DG ECHO ne se limite pas à un soutien financier mais recommande à ses partenaires de recourir à des initiatives existantes pour réaliser les évaluations des besoins présidant aux propositions de projets⁷¹⁶. Il s'agit en particulier d'une méthodologie d'enquêtes nutritionnelle et de l'analyse des moyens de subsistance des populations.

La méthodologie SMART (*Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions*, Mesure de la mortalité, du statut nutritionnel et de la sécurité alimentaire en

⁷¹¹ SWD(2013) 72 final du 12.03.2013, *op. cit.*, p. 19-21.

⁷¹² COM(2013) 141 final du 12.03.2013, *op. cit.*, p. 12.

⁷¹³ *Ibidem*.

⁷¹⁴ Voir le site internet de l'initiative NUSAPPS à l'adresse : <http://www.cilss.bf/nusapps>.

⁷¹⁵ CILSS, *L'information et la prise de décision pour améliorer la sécurité alimentaire dans les pays du CILSS et de la CEDEAO*, Ouagadougou, CILSS, 2012, p. 2.

⁷¹⁶ Conformément à l'objectif d'améliorer les systèmes d'information relatifs à la nutrition contenu dans le

situations de crise) est reconnue et utilisée de façon croissante, en particulier au Sahel⁷¹⁷. Mise au point par l'UNICEF et soutenue financièrement par la DG ECHO, cette approche permet de réaliser des enquêtes anthropométriques et de mortalité standardisées, simplifiées, rapides et transparentes. Les intervenants qui souhaitent effectuer de telles enquêtes peuvent s'appuyer sur le manuel SMART et le logiciel ENA (*Emergency Nutrition Assessment*, Évaluation nutritionnelle en situation d'urgence) qui servent de guide pour chaque étape d'une enquête, de la conception à la présentation des résultats⁷¹⁸.

Une enquête nutritionnelle consiste à choisir un échantillon de population à dépister puis de mesurer les enfants (périmètre brachial, poids et taille⁷¹⁹) et de questionner les familles (âge et santé de l'enfant – si possible en prenant connaissance d'un acte de naissance et d'un carnet de vaccination –, habitudes alimentaires, etc.). Une fois les données classées, l'interprétation des résultats peut orienter la décision d'intervention puisque les enquêtes servent souvent à déterminer le taux de malnutrition aiguë globale qu'ECHO utilise pour évaluer les besoins. La standardisation des enquêtes nutritionnelles a permis d'améliorer la qualité des données traitées⁷²⁰. D'ailleurs, la DG ECHO recommande à ses partenaires opérationnels de se référer aux données des enquêtes nutritionnelles SMART pour élaborer leurs projets de prévention et de traitement de la malnutrition⁷²¹.

Pour être effectif, un programme nutritionnel doit reposer sur une évaluation sérieuse des besoins. Cependant, les travailleurs humanitaires, dans leur grande majorité, ne prennent pas toujours le temps ou courent de trop grands risques pour atteindre cet objectif⁷²². Or, une mauvaise évaluation des besoins peut entraîner de nombreuses conséquences négatives, pour les populations concernées bien sûr, mais aussi pour la

plan global (voir, par exemple, DG ECHO, *Annexe au plan global Sabel 2013*, op. cit., p. 9-13).

⁷¹⁷ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, op. cit., p. 17 et 84-85.

⁷¹⁸ Les différentes étapes d'enquête présentées sont les suivantes : planification (budget, chronogramme, contrat, logistique, etc.) ; protocole enquête nutritionnelle ; échantillonnage (adoption d'une méthode claire et transparente d'échantillonnage, calcul optimal de la taille de l'échantillon pour les indicateurs nutritionnels) ; sensibilisation et communication ; guide enquêteur et questionnaire ; outils (calendrier des événements, formulaire, etc.) ; formation (agenda, présentations, test de standardisation, etc.) ; données ; analyses ; rapport d'enquête et présentation des résultats.

⁷¹⁹ Au sujet des mesures anthropométriques utilisées pour le dépistage, voir *supra* I, A, 2.

⁷²⁰ Conversation avec Amparo LAISECA GARCIA (*Expert médical régional*, Bureau régional d'appui pour l'Afrique de l'Ouest, DG ECHO), à Gorom-Gorom (Burkina Faso), décembre 2008.

⁷²¹ DG ECHO, *Annexe au plan global Sabel 2013*, op. cit., p. 9-10.

⁷²² David Bradt critique le temps accordé aux évaluations des besoins réalisées dans l'urgence par les acteurs humanitaires : « *humanitarian actors confront recurring obstacles and gaps in the uses of data : data overload, information poverty and knowledge management systems that do not confer wisdom. While there may not be enough time to do something right the first time, there seems to be enough time to do it wrong over and over again, with the resulting plethora of contradictory site visits, surveys and subsequent statistical anarchy* ». BRADT David A., *Evidence-based decision making in humanitarian assistance*, Network Paper n° 67, HPN-ODI, décembre 2009, 24 p., p. 11.

région – en nourrissant certaines rivalités économiques et sociales notamment – et pour les acteurs humanitaires, dont la crédibilité dépend en partie de l'aide fournie.

En définitive, l'évaluation des besoins dépend des capacités nationales en termes d'enquêtes nutritionnelles, des capacités des acteurs humanitaires, qu'ils soient locaux ou internationaux, et de l'ampleur de la crise, c'est-à-dire du nombre de personnes affectées. Plus d'une vingtaine d'acteurs (autorités nationales et locales, bailleurs bilatéraux, agences onusiennes et ONG principalement) peut être engagée dans des enquêtes nutritionnelles ou des dispositifs de surveillance dans certains pays⁷²³. En toute hypothèse, il serait utile que les acteurs mutualisent leurs forces et réalisent des évaluations conjointes des besoins. Cela permettrait de réduire les ressources nécessaires, mais aussi de rendre les réponses des différents acteurs plus cohérentes. Au Tchad par exemple, l'approche par *cluster* participe à l'amélioration des évaluations des besoins :

« Un des points essentiels du fonctionnement des Clusters est leur capacité à soutenir des réponses plus cohérentes grâce aux évaluations des besoins coordonnées, ou au moins articulées. Les Clusters peuvent aussi initier des démarches de planification concertées, à défaut d'être toujours conjointes. Un des exemples les plus parlants de cette démarche à l'est du Tchad est le fait du Cluster Sécurité alimentaire dans lequel le PAM, la FAO, le CICR et certaines ONG travaillent ensemble pour établir les cartes de l'insécurité alimentaire »⁷²⁴.

La mutualisation des efforts concerne en particulier les nouvelles approches adoptées pour affiner l'évaluation des besoins nutritionnels. La qualité et la diversité des aliments font partie des indicateurs désormais intégrés aux systèmes d'information afin de rendre compte de l'état nutritionnel d'un individu ou d'une population. Un nombre croissant d'enquêtes intègre également des questions relatives à la consommation alimentaire (par exemple : combien d'œufs les ménages ont-ils consommés lors des deux dernières semaines) et à la proportion du budget du ménage consacrée à l'alimentation. Ce dernier indicateur utilisé seul ne suffit pas à caractériser un état de malnutrition puisque la corrélation entre les indicateurs de consommation alimentaire et l'état nutritionnel peut être faible. En effet, ce dernier est le résultat de nombreux facteurs, notamment liés à la santé et aux pratiques de soins.

⁷²³ Voir par exemple le schéma illustrant la multitude des acteurs en présence dans YOUNG Helen, JASPARS Susanne, *The meaning and measurement of acute malnutrition in emergencies : a primer for decision makers*, Network Paper, n° 56, Londres, HPN-ODI, novembre 2006, 54 p., p. 42.

⁷²⁴ IASC, GROUPE URD, GPPI, « Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad », *op. cit.*, p. 31.

Alors que les systèmes de détection des crises n'apportaient pas pleine satisfaction, du fait d'une défaillance ou de résultats incomplets, l'observation des changements de comportements des populations offre de nouvelles perspectives pour alerter, anticiper, voire prévoir les crises. À cette fin, la méthode AEM (Analyse de l'économie des ménages, *Households Economy Analysis*) est utilisée pour évaluer l'impact des crises sur la vie quotidienne des ménages et, notamment, pour cibler les personnes les plus vulnérables qui recevront en priorité l'aide en cas de crise⁷²⁵. Elle permet d'analyser en détail les zones présentant une certaine homogénéité en termes de budget alimentaire. Cette approche offre ainsi une meilleure compréhension de la corrélation entre ce budget et la prévalence de la malnutrition, ce qui favorise l'identification d'indicateurs appropriés de surveillance et permet d'apporter une réponse multisectorielle adaptée aux besoins des populations.

En somme, l'AEM présente de multiples avantages⁷²⁶. Tout d'abord, lorsqu'elle est combinée à un système d'alerte précoce, elle offre la possibilité d'agir avant que la situation ne se dégrade, dès qu'une hausse des prix constatés sur les marchés risque, au regard de la structure des dépenses des ménages, d'entraîner une crise. Ensuite, les indicateurs peuvent être déterminés en concertation avec les communautés, ce qui favorise leur autonomisation. Grâce à cette dimension participative, les communautés acceptent davantage les résultats de l'identification puisqu'elles comprennent comment les ménages jugés les plus vulnérables ont été identifiés et pourquoi ils sont prioritaires pour recevoir de l'aide. Le dialogue permet ainsi de limiter les sources de tensions au sein des communautés. Enfin, les indicateurs choisis peuvent également être utilisés pour effectuer le suivi des projets. En revanche, cette approche étant principalement utilisée en temps de crise, peu de comparaisons et d'analyses peuvent être effectuées sur le long terme⁷²⁷.

Au Sahel, la DG ECHO a financé la première analyse de l'économie des ménages réalisée en 2007 son partenaire Save the Children au Niger⁷²⁸. Elle a participé au

⁷²⁵ Voir notamment le site internet dédié à son utilisation au Sahel à l'adresse : <http://www.hea-sahel.org> ; COLLINSON Sarah, *Power, livelihoods and conflict : case studies in political economy analysis for humanitarian action*, HPG Report, n° 13, Londres, ODI, février 2003, 100 p. ; BOUDREAU Tanya, *Solving the risk equation. People-centred disaster risk assessment in Ethiopia*, Network Paper, n° 66, Londres, ODI, juin 2009, 40 p. ; LAUTZE Sue, RAVEN-ROBERTS Angela, « Violence and complex humanitarian emergencies : implications for livelihood models », *Disasters*, n° 30, vol. 4, décembre 2006, p. 383-401. Un exemple d'étude AEM financée par la DG ECHO à Kaya au Burkina Faso est donné dans GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 89-90.

⁷²⁶ HAVER Katherine *et al.*, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 19.

⁷²⁷ *Ibidem*. Les évaluateurs regrettent d'ailleurs que la DG ECHO ne soutienne pas d'autres approches, plus qualitatives et structurelles, alors que les crises alimentaires au Sahel se caractérisent par leur chronicité.

⁷²⁸ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 15 (voir également

financement d'enquêtes conjointes et a financé des formations de formateurs pour renforcer les capacités de ses partenaires à mieux comprendre cet outil d'analyse⁷²⁹. Parmi les partenaires utilisant cette approche, le PAM considère ainsi que les moyens financiers des ménages sont plus adéquats que la production agricole pour déterminer les populations les plus démunies⁷³⁰. Le soutien de la DG ECHO a été jugé efficace et les efforts fournis par les partenaires ont été salués, même si la compréhension des liens entre les revenus, l'accès à la nourriture et la nutrition des enfants peut être améliorée⁷³¹.

La prise en compte de l'économie des ménages représenterait même l'une des avancées majeures depuis 2005 pour améliorer l'analyse « *des causes profondes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle* »⁷³². Cette approche guide en outre la décision relative à la nature de l'aide alimentaire la plus appropriée. En fonction de la ventilation des dépenses des ménages, il convient en effet de privilégier, au choix ou en les combinant, des distributions d'aide alimentaire en nature, la fourniture de semences, d'intrants et d'aliments pour le bétail, la vente subventionnée de denrées alimentaires, la remise de coupons alimentaires, des transferts monétaires ou encore des programmes générateurs de revenus⁷³³. Pourtant, une évaluation publiée en 2013 révèle que ces indicateurs n'ont pas d'influence significative sur l'intégration d'objectifs nutritionnels dans les programmes⁷³⁴. La détermination des objectifs relèverait davantage d'opportunités liées aux données accessibles, à la capacité des partenaires ou encore aux modalités d'accès aux populations⁷³⁵.

L'amélioration des outils d'évaluation des besoins est donc nécessaire, mais peut se révéler insuffisante, notamment lorsque les bailleurs internationaux n'appuient pas leurs décisions de financement sur ces indicateurs. De plus, les acteurs opérationnels, dont des partenaires de la DG ECHO, fondent parfois leurs évaluations sur la base des tendances

p.79-81.

⁷²⁹ *Ibid.*, p. 20. Les évaluateurs notent cependant que la DG ECHO aurait insisté sur cette approche au détriment d'autres outils d'analyse (*ibid.*, p. 19).

⁷³⁰ La Directrice adjointe du PAM pour l'Afrique de l'Ouest a ainsi expliqué : « *que la production agricole soit bonne ou mauvaise, l'accès des populations à la nourriture demeure un problème. Certaines zones sont très isolées et les populations vivent dans une extrême pauvreté. Elles ne peuvent donc pas se procurer de la nourriture même si celle-ci est disponible* » (propos rapportés dans « Sahel : Changement de stratégie dans la lutte contre la mortalité infantile », IRIN, 19 juin 2007, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/71880/sahel-changement-de-strategie-dans-la-lutte-contre-la-mortalite-infantile>).

⁷³¹ *Ibidem.*

⁷³² GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 8.

⁷³³ Ces catégories d'aide alimentaire seront analysées *infra* Partie 3, chap. 1, I, A, 3.

⁷³⁴ HAVER Katherine, HARMER Adele, TAYLOR Glyn *et al.*, *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context*, 10 juillet 2013, 54 p., p. 5.

⁷³⁵ *Ibidem.*

d'affectation des fonds des bailleurs⁷³⁶. D'aucuns estiment d'ailleurs que les évaluations ne jouent qu'un rôle marginal, que leur valeur ajoutée est négligeable et, en somme, que les bailleurs ne respectent pas leurs engagements d'établir leurs décisions suivant les évaluations des besoins⁷³⁷. Pourtant, de nombreux indicateurs et maintes sources d'informations sont disponibles (tableau 9).

Tableau 9. Sources d'informations pour l'évaluation d'une situation nutritionnelle⁷³⁸

| Type d'informations | Disponibilité | Sources |
|---|----------------|--|
| Rapports de situation générale | Internationale | Publications, ONGs |
| Nutrition, sécurité alimentaire | | FAO, PAM, Fews, SCN, ONG, publications |
| Santé | | OMS, ONG, publications |
| Rapports de situation | Nationale | ONG, ministères, organismes de recherche, agences des Nations Unies |
| Politiques nationales concernant la nutrition | Nationale | Ministère de la santé, UNICEF, OMS |
| Entretiens avec des personnes clés | Nationale | ONG internationales et locales, ministères, organismes de recherche, agences des Nations Unies |
| | Régionale | |
| | Communautaire | |
| Évaluations rapides | Communautaire | Représentants de l'autorité, structures de santé |
| Enquêtes familiales | Famille | Population |

En réalité, la pluralité de ces sources dessert davantage l'identification des besoins qu'elle ne lui est utile⁷³⁹. Comment apporter une réponse reposant sur une stratégie régionale alors que les systèmes d'enquêtes alimentaires et nutritionnelles diffèrent selon les pays de cette région ? Quels résultats faut-il alors prendre en compte : les enquêtes nationales, peu coordonnées entre les pays concernés, ou les enquêtes menées par les agences onusiennes, comme l'enquête nutritionnelle SMART ? Des méthodes harmonisées et coordonnées d'évaluation des besoins favorisent le partage d'analyses et sont indispensables à l'amélioration de l'efficacité, de la pertinence et de la pérennité de l'aide fournie. Les duplications et les failles se constatent aisément et peuvent être évitées lorsque les indicateurs utilisés par les différents acteurs présentent des similitudes.

⁷³⁶ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, A, 1.

⁷³⁷ « La coordination des donateurs, fondée sur les engagements à attribuer l'aide humanitaire sur la base des besoins, manque cruellement. Même les donateurs qui se sont engagés à distribuer l'aide sur la base des besoins, comme ECHO, doivent jouer un rôle supplémentaire en faisant pression sur leurs pairs pour prendre des engagements similaires » (BOOKSTEIN Amelia, « Sur le terrain : les implications de la politisation de l'aide humanitaire » dans VOICE, ECHO, « L'Aide humanitaire de l'Union européenne – Vers de nouveaux défis », *Rapport de la conférence*, 20 mai 2003, 65 p., p. 20). Voir également BRADT David A., *Evidence-based decision making in humanitarian assistance*, *op. cit.*, p. 14-15.

⁷³⁸ PRUDHON Claudine, *La Malnutrition en situation de crise...*, *op. cit.*, p. 156. Le PAM a également recensé, grâce au soutien financier de la DG ECHO, diverses méthodologies d'évaluation des besoins, voir PAM, *Emergency Food Security Assessment Handbook*, Rome, PAM-Food Security Analysis Service, 2009 (2^{ème} éd.), 296 p.

⁷³⁹ Voir notamment BRADT David, *Evidence-based decision making in humanitarian assistance*, *op. cit.* L'auteur recense une sélection d'initiatives de gestion de l'information au service de l'action humanitaire et déplore en particulier le manque de standardisation des méthodes de collecte de données ainsi que le défaut de programmes de collecte de données primaires en matière de santé et de nutrition (p. 1-2).

Face à ces limites, le groupe de travail sur l'analyse des besoins du Comité permanent inter-agences des Nations Unies (IASC (*Inter-Agency Standing Committee Needs Assessment Task Force*)) a élaboré un guide des évaluations coordonnées applicables lors de phases d'urgence⁷⁴⁰. Ce guide fournit un cadre d'action ainsi que des indicateurs et des outils standardisés favorisant la coordination des évaluations des besoins et la consolidation de l'information. Il présente notamment une méthodologie d'évaluation rapide des besoins initiaux, lors des premiers jours d'une crise, de l'étendue et de la gravité de la crise ainsi que son évolution probable, afin que les victimes reçoivent une aide la plus impartiale et cohérente possible⁷⁴¹. L'un des outils proposés, le « tableau de bord humanitaire », vise notamment à offrir une compréhension partagée et synthétique de la situation aux divers intervenants sur le terrain de la crise⁷⁴². Il identifie également le niveau de financement et les efforts qu'il est nécessaire de fournir selon les secteurs et les pays concernés⁷⁴³.

Le Comité permanent inter-agences a mis en place en 2012 une stratégie régionale inter-institutions de préparation aux crises alimentaire, nutritionnelle et des moyens d'existence afin de créer un « cadre harmonisé d'analyse de la sécurité au Sahel »⁷⁴⁴. Par exemple, les évaluations de la sécurité alimentaire, de la situation agricole et des marchés sont désormais réalisées conjointement entre les gouvernements des États sahéliens, le CILSS, le PAM, la FAO et le dispositif d'alerte précoce FEWS. La DG ECHO complète l'analyse de son dispositif d'évaluation des besoins avec ces outils conjoints, gérés notamment par les chefs de file des *clusters*⁷⁴⁵. Les données traitées sont souvent plus conséquentes et permettent de couvrir plus largement les besoins et/ou de mieux cibler les différents groupes de population. Les opérateurs peuvent se répartir les zones et les secteurs d'intervention en fonction de leurs avantages comparatifs.

⁷⁴⁰ IASC NEEDS ASSESSMENT TASK FORCE, *Operational guidance for coordinated assessments in humanitarian crises*, Genève, OCHA, mars 2012, 42 p., complété par le IASC NEEDS ASSESSMENT TASK FORCE, *Multi-Cluster/Sector initial rapid assessment (MIRA)*, Genève, OCHA, mars 2012, 52 p.

⁷⁴¹ NATIONS UNIES, *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations Report of the Secretary-General (A/66/81-E/2011/117)*, 16 mai 2011, § 62-64 et NATIONS UNIES, *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations Report of the Secretary-General (A/65/82-E/2010/88)*, 25 mai 2010, § 54-55.

⁷⁴² Voir notamment GARFIELD Richard, *Common Needs Assessments and humanitarian action*, Network Paper n°69, HPN-ODI, janvier 2011, 32 p.

⁷⁴³ Des tableaux de bord humanitaires ont été régulièrement publiés pour le Sahel et chacun des États sahéliens depuis novembre 2011 et sont disponibles sur : <http://reliefweb.int>.

⁷⁴⁴ GROUPE DE TRAVAIL REGIONAL SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITION, « Plan de réponse face à la crise alimentaire et nutritionnelle au Sahel », *Document stratégique*, version 2, Dakar, IASC, 2012, 38 p. Voir un exemple en Annexe 7 b.

⁷⁴⁵ Voir *infra* Partie 2, chap. 2, II, A.

Parmi les outils intégrés dans le cadre harmonisé du IASC se trouvent les instruments de surveillance de la couverture végétale grâce aux images satellites. Développé par Action contre la faim afin de suivre les éventuels déficits hydriques, ce système d'information géographique permet d'anticiper les effets d'éventuelles sécheresses en alertant les ministères nationaux (notamment au Mali, en Mauritanie et au Niger ; dans une moindre mesure au Burkina Faso et au Tchad)⁷⁴⁶. Les autorités peuvent alors intervenir rapidement et adapter leurs stratégies pour réduire les effets de la pénurie en ressource et la vulnérabilité des populations. Pour élaborer ce système, ACF a collaboré avec des pasteurs dont les conditions de vie dépendent de la couverture végétale⁷⁴⁷. Cet instrument leur permet d'être tenus informés des zones de pâture et de l'état des fourrages.

Les habitants du Sahel ont acquis au fil des années et des décennies une grande capacité à récupérer des chocs. Les structures sociales offrent un soutien mutuel pendant les mois de crise. Mais face à l'accroissement de la fréquence et de l'impact des crises, leur vulnérabilité est poussée à des extrêmes. Les stratégies d'adaptation et de survie peuvent masquer l'ampleur de la malnutrition pendant les premières phases d'une crise. La malnutrition devient réellement visible lorsqu'elle atteint un stade critique, c'est-à-dire lorsque les populations sont à court de ressources pour s'adapter. L'analyse de ces stratégies fournit des informations précieuses, y compris sur l'impact des crises alimentaires puisqu'elles permettent de rendre compte du degré de vulnérabilité des ménages. Il est donc nécessaire, dans les activités de prévention des crises alimentaires, de protéger les moyens de subsistance, afin de limiter les effets néfastes que ces stratégies entraînent⁷⁴⁸.

Conclusion du chapitre

L'état nutritionnel d'un individu résulte d'une combinaison de facteurs divers. Les effets des déterminants immédiats, sous-jacents et fondamentaux influencent la santé, l'environnement psychosocial et la sécurité alimentaire des individus. La malnutrition qui peut en résulter engendre, dans le meilleur des cas, un retard de développement, des

⁷⁴⁶ Propos d'Anne-Lyse Coutin, Référente technique sécurité alimentaire et moyens d'existence, Action contre la faim, lors de la conférence « Crise alimentaire au Sahel : agir dans le temps », Salon des Solidarités, Paris, 3 juin 2012. Voir également ACF INTERNATIONAL, « La gestion des risques aux désastres pour les communautés », *Document stratégique*, 2011, 36 p., p. 20 et HAM Frédéric, « Les Systèmes d'information géographique : un outil pour cibler la vulnérabilité au Sahel », *Revue Humanitaire*, n° 32, juillet 2012, disponible sur : <http://humanitaire.revues.org/1310>.

⁷⁴⁷ Propos d'Anne-Lyse Coutin, *op. cit.*

⁷⁴⁸ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 1.

déficiences intellectuelles, des maladies métaboliques et cardiovasculaires et un risque plus élevé d'engendrer des enfants malnutris. Dans le pire des cas, elle entraîne la mort.

Une nutrition suffisante et satisfaisante dépend d'une santé adéquate, de soins appropriés (pour prévenir et traiter les maladies) ainsi que de la consommation de denrées diversifiées et de qualité. Des pratiques, pouvant être effectuées au niveau des communautés et peu coûteuses, améliorent l'état nutritionnel individuel. L'allaitement exclusif des bébés jusqu'à six mois, des pratiques d'hygiène (comme le lavage des mains), l'apport en micronutriments aux enfants et aux femmes enceintes et allaitantes ou encore le contrôle parasitaire des populations et du bétail contribuent à éloigner la malnutrition. Il est par ailleurs fondamental que les populations aient accès à une nourriture diversifiée disponible et à un prix abordable. Face aux fluctuations des prix des produits alimentaires, les moyens d'existence des populations les plus vulnérables doivent donc être soutenus. À cette fin, ECHO accorde des fonds à ses partenaires pour qu'ils élaborent leurs projets sur les résultats des analyses des moyens de subsistance et des évaluations des besoins⁷⁴⁹.

Le constat de la faiblesse des systèmes d'information et de la compréhension limitée de l'ampleur et des causes de la malnutrition au Sahel en 2006 ont conduit la DG ECHO à élaborer un plan global pour le Sahel. Les systèmes d'alerte précoce se focalisaient sur la disponibilité des produits alimentaires en occultant l'accessibilité à ces denrées. Pourtant, les fluctuations de prix, les dynamiques commerciales et, surtout, la part importante que les ménages sahéliens consacrent à l'achat de nourriture déterminent davantage les risques de crise alimentaire que la disponibilité céréalière. Par conséquent, la DG ECHO a soutenu la recherche et la mise en place de systèmes améliorés de prévention et d'évaluation des besoins, en collaboration avec le Comité permanent inter-agences, à travers une analyse de l'économie des ménages ou des enquêtes nutritionnelles standardisées⁷⁵⁰.

Les partenaires de la DG ECHO reconnaissent que celle-ci insiste sur l'évaluation des besoins lors de la conception des programmes, si possible en adaptant les outils au secteur d'intervention et au pays⁷⁵¹. Le Sahel serait l'une des zones dans lesquelles ECHO a le plus encouragé ses partenaires à améliorer leur compréhension des moyens de

⁷⁴⁹ Voir *infra* II, B, 2 et 3.

⁷⁵⁰ HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, op. cit., p. 55. La DG ECHO a également soutenu des projets d'Analyse et de cartographie des marchés en état d'urgence (EMMA, *Emergency Market Mapping and Analysis*) mais pas dans les États sahéliens du plan global (une telle analyse a en revanche été réalisée au Liberia et en Côte d'Ivoire, voir le site internet de cette approche à l'adresse : <http://emma-toolkit.org>).

⁷⁵¹ HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, op. cit., p. 18.

subsistance et des stratégies de survie des populations⁷⁵². D'ailleurs, les partenaires et les experts ECHO sur le terrain échangent beaucoup pour élaborer les propositions de projets afin d'établir une réponse la plus appropriée possible compte tenu des besoins identifiés.

La combinaison des indicateurs anthropométriques et de l'analyse de l'économie des ménages permet de déterminer l'existence de crises nutritionnelles et, dans le meilleur des cas, de les prévenir. De plus, les résultats de ces indicateurs guident les modalités de la réponse à apporter. Or, cette réponse se heurte non seulement aux difficultés liées à la multisectoralité de la nutrition, mais aussi aux contraintes institutionnelles de la Commission et à la détérioration du contexte sahélien.

⁷⁵² *Ibidem.*

Chapitre 2. L'ADVERSITE

John Telford, alors haut fonctionnaire de la section de préparation et de réaction d'urgence du HCR, remarquait que « *dans toute action humanitaire, le facteur le plus meurtrier n'est ni la déshydratation, ni la rougeole, ni la malnutrition, ni les conditions climatiques, mais une mauvaise gestion, notamment l'absence de soutien et d'orientation, une mauvaise préparation, une coordination et une motivation insuffisantes, une communication défaillante et des directives politiques mal définies* »⁷⁵³. Depuis les années quatre-vingt-dix, les acteurs humanitaires sont confrontés à des défis sur lesquels ils n'ont pas toujours d'emprise. L'amplification des effets des catastrophes partout dans le monde ainsi que la dégradation de la situation sécuritaire et l'hostilité croissante de l'environnement des crises (induisant un rétrécissement de l'espace humanitaire) aggravent la vulnérabilité des populations. Plus récemment, l'instabilité du système financier international et les disparités économiques qui en résultent ont renforcé la paupérisation. La violence, les trafics illicites, les activités criminelles et terroristes, couplés à la pauvreté et à la pression démographique, favorisent les déplacements de populations.

Contrairement à d'autres acteurs humanitaires, l'Office humanitaire est confronté à ces tendances alors qu'il est nouvellement créé. Par conséquent, ces contraintes ont dû être gérées par une entité qui se préoccupait déjà, en interne, de légitimer son existence et d'instaurer un fonctionnement adapté à la nature de ses activités. Comme le résumait les évaluateurs : « *si l'environnement dans lequel ECHO a été contraint d'évoluer a été le même pour de nombreux autres acteurs internationaux, il a dû partir de zéro pour mettre au point des procédures, acquérir un savoir-faire et apprendre à fonctionner dans un cadre administratif qui n'était nullement conçu pour des opérations d'urgence* »⁷⁵⁴.

Comment la Commission s'adapte-t-elle aux risques, parfois inédits, auxquels elle est confrontée dans un contexte instable et se complexifiant ? La diversification des instruments d'actions extérieures de la Commission et l'élaboration d'opérations multi-mandat, mêlant diplomates, militaires et humanitaires, favorisent le chevauchement des prérogatives au sein de l'Union. L'accroissement des activités relevant de la zone grise entre l'urgence et le développement rend les limites entre chaque instrument plus confuses et la nécessité d'en améliorer la cohérence plus critique. Alors que le contexte d'intervention

⁷⁵³ TELFORD John, « Leçons tirées de la situation d'urgence dans le Golfe », *Réfugiés*, n°91, décembre 1992, cité dans APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 43.

⁷⁵⁴ COM(99) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 6.

révèle les vulnérabilités de la Commission, comment celle-ci surmonte-t-elle ses faiblesses et les failles de sa capacité de réponse aux crises ? L'ensemble des contraintes identifiées exige de clarifier les mandats respectifs des acteurs politiques, militaires et humanitaires. Comment, en effet, coordonner les financements et les actions de ces acteurs afin de fournir une aide complémentaire, cohérente et, en définitive, efficace ?

Dans ce chapitre, il s'agit en somme d'évaluer la cohérence de l'aide humanitaire de la Commission. Helen Versluys identifie quatre niveaux d'analyse de la cohérence des instruments européens au service des actions extérieures : horizontal, vertical, institutionnel et multilatéral⁷⁵⁵. La cohérence horizontale concerne la rationalité des actions extérieures européennes tandis que la cohérence verticale s'intéresse à l'articulation entre les politiques extérieures des États membres et de la Commission. La dimension institutionnelle analyse le partage des responsabilités entre le Conseil et la Commission et au sein de celle-ci. Ces trois niveaux se retrouvent dans la quête de cohérence des instruments européens consacrés à l'action extérieure (I) Enfin, la cohérence multilatérale, relative aux relations entre les actions extérieures de l'Union et celles des acteurs internationaux, est contingente du contexte international. Celui-ci se révèle particulièrement instable et contraignant au Sahel sous l'effet d'une triple menace : l'accroissement de l'insécurité et de l'instabilité régionale, la persistance de la pauvreté et l'amplification des effets des aléas climatiques (II).

I. Des instruments européens en quête de cohérence

Selon de nombreux observateurs, la mise en œuvre des politiques extérieures européennes fait face à un défi récurrent de cohérence, c'est-à-dire de coordination et de complémentarité entre elles⁷⁵⁶. Comment l'aide humanitaire, la coopération au développement et, plus généralement, la gestion des crises sont-elles articulées ? Dans quelle mesure les fonds que la Commission octroie pour venir en aide aux pays les plus

⁷⁵⁵ VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 2.

⁷⁵⁶ Les exigences de cohérence, coordination et complémentarité (3 C) ont été exprimées pour la première fois en rapport avec la coopération au développement (art. 177, 178 et 180 traité UE). Elles ont ensuite été réaffirmées dans *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire*, *op. cit.* (§ 25-29). ECHO évalue cette problématique dans les projets qu'il finance depuis 2003. La cohérence se réfère à la logique et à la compatibilité d'une action s'articulant correctement avec d'autres actions. Toute action entreprise doit donc avoir un sens et s'accorder avec les autres activités. La coordination des acteurs doit être mise en œuvre à différents niveaux, tant européen (institutions européennes et États membres) qu'international (bailleurs de fonds et partenaires humanitaires). La complémentarité « commence avec la coordination mais elle va plus loin puisqu'elle implique que les différents acteurs orientent leurs interventions sur les aspects où celles-ci peuvent apporter une valeur ajoutée maximale, compte tenu de ce que font les autres acteurs, ce qui signifie une maximisation des synergies », COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport annuel sur la politique de développement de la Communauté européenne et mise en œuvre de l'aide extérieure*, 2001,

pauvres se complètent-ils ? Existe-t-il des tensions entre les services responsables de la gestion des diverses composantes de l'action extérieure de l'Union ?

La multitude d'instruments au service de l'Union tend à desservir sa cohérence d'action⁷⁵⁷. Au défi de cohérence s'ajoute celui de la coordination qui est particulièrement ardu du fait de l'évolution de la conception spécifique de l'aide humanitaire et du mandat de la Direction générale responsable au fil des années et des crises. Les écueils se retrouvent à différents niveaux : au sein de chaque acteur dans le déploiement des instruments, notamment ceux, nous intéressant plus particulièrement, destinés aux politiques extérieures de l'Union (A) ainsi qu'entre les institutions européennes, principalement entre l'Union et les États membres réunis au sein du Conseil (B).

A. La complémentarité des actions extérieures de la Commission en question

Les quarante Directions générales (DG) et services spécialisés de la Commission sont supervisés et coordonnés par le Secrétariat Général de la Commission (SecGen). Le SecGen veille également à l'harmonie des relations formelles entre la Commission (donc les DG) et les autres institutions de l'Union. Cependant, force est d'admettre que les politiques mises en œuvre par les différentes Directions générales souffrent d'un manque de cohérence, en dépit des ambitions affichées et proclamées par les textes et les responsables européens⁷⁵⁸. Deux raisons majeures expliquent cet état de fait⁷⁵⁹.

La première tient à la logique administrative. Les changements induits par les Commissions successives, notamment en termes de fonctions et de structures

Luxembourg, OPOCE, 2001, 82 p., p. 15. La complémentarité est rappelée dans l'article 214 § 6 TFUE.

⁷⁵⁷ Le rapport Barnier a d'ailleurs pointé les lacunes dans la gestion des crises extérieures de l'Union, nonobstant des capacités existantes : « *les moyens nationaux existants ne sont pas mutualisés par l'Union européenne. Le paradoxe est que ces ressources nationales et régionales existent ; les capacités des États membres à organiser et prévenir les risques aussi notamment grâce aux cellules nationales de crise ; l'Union européenne dispose en outre de moyens d'observations satellitaires comme le système GMES* » (souligné dans le texte), « Pour une force européenne de protection civile : europe aid », Rapport de Michel Barnier, mai 2006, 63 p., p. 12.

⁷⁵⁸ Voir notamment art. 7 TFUE, 13 § 1 et surtout 21 § 3 TUE ; Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, *L'Europe dans le monde – propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité*, COM(2006) 278 final du 08.06.2006 et *Le consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.*, § 22, 30, 57, 58, 77-78, 84.

⁷⁵⁹ En dépit de réformes engagées, maintes critiques ont été adressées à la Commission, tant par le Parlement, le Conseil et la Cour des comptes, que par les médias. Globalement, l'excessive lenteur de mise en œuvre, la fragmentation de ses institutions et la faible capacité de la Commission à définir des priorités et établir des stratégies sont mises en cause. Le sous-emploi au sein des DG en charge des relations extérieures, dont ECHO, est régulièrement souligné. S'il n'est pas le sujet d'entrer dans le détail de ces critiques, par ailleurs largement analysées dans les publications citées *infra*, la cohérence des relations extérieures au sein de la

hiérarchiques des DG ainsi que de composition des portefeuilles, ont semblé affecter la cohérence des politiques mises en œuvre. Ces changements s'expliquent également par le fait que certains Commissaires ne sont pas réellement indépendants, ni sourds aux pressions de leur État membre. Ce défaut de continuité au cours de la relativement récente histoire de l'institution a par ailleurs été renforcé sous la Commission Prodi (1999-2004) lorsque les bureaux des Commissaires ont été répartis dans les DG : alors que les Commissaires étaient regroupés jusque-là dans le bâtiment du Berlaymont à Bruxelles (puis dans les bâtiments Breydel), le Président Prodi décida que les Commissaires travailleraient désormais dans les DG relevant de leur responsabilité. Or, la proximité géographique des Commissaires et de leur cabinet favorise les échanges et, en définitive, la cohérence des politiques. D'ailleurs, la Commission Barroso (2004-2009) a rétabli le regroupement des Commissaires au Berlaymont afin de favoriser la coordination au sein du Collège.

La création ou les réorganisations au sein ou entre des Directions générales ont le plus souvent eu lieu lors de l'entrée en fonction d'une Commission. Chaque Commissaire peut en effet avoir à cœur de légitimer, voire de justifier, le portefeuille qui lui a été confié en tentant d'accroître l'influence des DG placées sous son autorité. En outre, lorsque plusieurs DG sont attribuées à un Commissaire (ce qui était le cas avec les Commissaires Nielson (1999-2004) et Michel (2004-2009) en charge du développement et de l'aide humanitaire), le choix pour un Commissaire d'établir son bureau dans l'une des DG n'est pas dénué de controverses et peut sembler orienter les priorités du mandat⁷⁶⁰. La répartition évolutive des portefeuilles a contribué à la formation de systèmes de gestion rigides et centralisés au sein des Directions générales afin de faire face à ces changements fréquents. Il n'est en effet pas toujours aisé pour les directeurs généraux de maintenir un certain contrôle de leur DG alors que les Commissaires suivent des objectifs différents et tentent de les orienter selon leurs ambitions⁷⁶¹.

La seconde explication trouve ses racines dans les intérêts des États membres. En principe, la Commission étant une organisation supranationale, les Commissaires doivent offrir toutes les garanties d'indépendance vis-à-vis de leur appartenance nationale. En réalité, les États membres cherchent à maintenir ou à renforcer leur influence sur les Directions générales qu'ils jugent stratégiques, en s'assurant notamment que leurs

Commission mérite quelques développements.

⁷⁶⁰ SPENCE David (dir.), *The European Commission, op. cit.*, p. 60-70.

⁷⁶¹ *Ibidem*. Ce constat est toutefois à nuancer puisque la flexibilité et le dynamisme des cabinets sont amoindris par la tendance à leur bureaucratisation.

ressortissants obtiendront des portefeuilles convoités et occuperont des postes haut placés dans la hiérarchie. La dimension intergouvernementale ne peut être ignorée puisque la Commission doit continuellement s'engager avec ses partenaires nationaux au cours du processus d'élaboration puis de gestion conjointe des politiques européennes. Le risque est donc grand que les intérêts nationaux compromettent les objectifs de la Commission, ou du moins engendrent des rigidités dans le fonctionnement de l'institution.

Le fonctionnement de la Commission est en outre compliqué par les multiples nationalités représentées au sein des services. Si les objectifs poursuivis sont la représentation égalitaire de chaque État membre ainsi que la limitation de l'expression de points de vue nationaux et de la mise en place d'un modèle administratif national au sein des institutions européennes, la diversité culturelle a un coût, notamment en termes de communication, de management et plus généralement d'efficacité⁷⁶². La diversité culturelle, source d'enrichissement, agit pourtant parfois comme une force d'inertie et nuit à la coordination des différentes composantes de la Commission

Pourtant, les intérêts nationaux ne s'opposent pas nécessairement à l'intérêt européen, notamment lorsque les fonctionnaires partagent une « conscience européenne »⁷⁶³. Au fil des années a de plus émergé au sein de la Commission une « culture européenne » (ensemble de pratiques – notamment en termes de compromis –, de style de management et de langage bureaucratique communs), parfois propre à chaque Direction générale, comme cela est le cas au sein de la DG ECHO⁷⁶⁴.

Le traité de Lisbonne avait pour objectif de résoudre en partie la problématique de la cohérence des relations extérieures au sein de la Commission et, plus largement, au sein de l'Union. Outre la DG ECHO, trois Directions générales et un service concernent désormais les relations extérieures⁷⁶⁵ : la DG TRADE (Commerce), chargée de la politique

⁷⁶² MICHELMANN Hans J., « Multinational Staffing and Organisational Functioning in the Commission of the EC », *International organisation*, 1978, vol. 32, n° 2, p. 477-496.

⁷⁶³ SMITH Keith A., « The European Economic Community and National Civil Servants of the Member States – A Comment », *International Organization*, 1973, vol. 27, n° 4, p. 563-568.

⁷⁶⁴ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, A et ABELES Marc, « Homo communitarius », dans KASTORYANO Riva (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 1998, 348 p., p. 57-82 ; CINI Michelle, « Norms, culture and the Kinnock White paper: the theory and practice of cultural change in the reform on the European Commission » dans DIMITRAKOPOULOS Dionyssis G. (dir.), *The Changing European Commission*, Manchester, MUP, 2004, 192 p., p. 63-73 ; SHORE Cris, *Building Europe*, Londres, Routledge, 1999, 270 p. ; SPINELLI Altiero, *The Eurocrats. Conflict and crisis in the European Community*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966, 240 p., p. 71-80 et 95-99.

⁷⁶⁵ La Commission a constamment recherché le nombre optimal de Directions générales et de Commissaires responsables de compétences externes face à l'extension des responsabilités internationales de l'Union. De trois Commissaires et deux DG dans les Commissions Delors II et III (ECHO n'étant pas comptabilisé) à respectivement six et quatre dans la Commission Santer, leur nombre s'est stabilisé à quatre et six dans les

extérieure commerciale commune (accords commerciaux, négociations commerciales dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce) ; EuropeAid⁷⁶⁶, responsable du développement et de la coopération avec les pays tiers ; la DG ELARG (élargissement), chargée des négociations avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union ; le SEAE (Service européen pour l'action extérieure, remplaçant la DG RELEX⁷⁶⁷), placé sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, responsable des relations diplomatiques⁷⁶⁸.

La création du SEAE devait permettre de regrouper les nombreux instruments, auparavant gérés par des organismes distincts et parfois rivaux, dont dispose l'Union pour son action internationale⁷⁶⁹. La mise en œuvre efficace de ces outils se heurtait fréquemment à des querelles bureaucratiques⁷⁷⁰. Le mandat humanitaire se situant en dehors du champ politique, la DG ECHO n'est pas rattachée au SEAE et des rivalités persistent avec d'autres DG. Des actions extérieures de la Commission, parfois gérées par d'autres organes, ont un impact sur l'aide humanitaire. Il s'agit notamment de la protection civile (1), de la coopération au développement (2), de la prévention des catastrophes naturelles (3) et, plus généralement, de la réponse que l'Union apporte aux crises (4).

1. L'aide humanitaire et la protection civile

Les activités de protection civile incluent des missions de protection, de recherche, de secours et d'évacuation de populations en cas de catastrophe naturelle (incendies, inondations, etc.), d'actes de terrorisme, d'accidents technologiques ou environnementaux.

Commissions Prodi et Barroso I pour aboutir à cinq et cinq dans la Commission Barroso II. Nous ne tenons pas compte ici des dimensions externes de certaines politiques européennes (mises en œuvre notamment par la DG Agriculture pour la politique agricole commune et la DG Environnement).

⁷⁶⁶ La Direction générale pour le développement et la coopération – EuropeAid (ou DG DEVCO) regroupe depuis le 3 janvier 2011 certaines unités de l'ancienne Direction générale du développement (DG AIDCO) et le bureau de coopération EuropeAid.

⁷⁶⁷ Créé par le traité de Lisbonne, le SEAE est prévu par l'article 27 § 3 TUE.

⁷⁶⁸ Le Haut-Représentant, chargé de coordonner le travail des Commissaires responsables des actions extérieures, risque néanmoins de se heurter aux compétences du président de la Commission, devant coordonner l'action de son institution.

⁷⁶⁹ S'il ne semble pas opportun d'énumérer ces nombreux outils au service de la gestion cohérente des crises, citons tout de même deux instruments sur lesquels la DG ECHO s'appuie en particulier. Au sein du SEAE, l'ancienne Salle de Crise de la DG RELEX, mise en place après le 11 septembre 2001, est notamment mandatée pour soutenir ECHO en offrant une capacité interne de communication, de coordination et d'analyse d'une part et d'alerte précoce d'autre part dans le domaine de la sécurité. Le SitCen du Conseil (Centre de situation), par ses activités de veille et d'analyse, permet également à la DG ECHO d'accéder à des informations sur la situation politique des pays dans lesquels elle intervient.

⁷⁷⁰ Voir BUCHET DE NEUILLY Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 258 p., ; DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, 458 p., p. 327-330 ; NUTTAL Simon, « Coherence and consistency » dans HILL Christopher,

Pouvant être déclenché pour des interventions consécutives à une catastrophe majeure, naturelle ou technologique survenant dans un État membre ou un État tiers, ce mécanisme, géré par la DG Environnement (ENV) jusqu'à la fin de l'année 2010, peut être mis en œuvre dans une région où la DG ECHO s'implique déjà au titre de l'aide humanitaire. Le mécanisme de protection civile a donc introduit une certaine confusion entre les prérogatives des DG ECHO et Environnement⁷⁷¹.

Si la protection civile et l'aide humanitaire visent toutes deux à secourir des personnes victimes de catastrophes, des différences non négligeables sont à noter (tableau 10 *infra*). La protection civile concerne majoritairement les États membres de l'Union et les pays industrialisés, tandis que l'aide humanitaire est destinée prioritairement aux pays en développement. De plus, ECHO fournit une aide basée sur une évaluation des besoins et par l'intermédiaire de ses partenaires humanitaires, alors que la protection civile s'appuie sur les structures des États membres destinées à intervenir en cas de catastrophe sur le territoire national, sans être guidé par aucun principe humanitaire. Par ailleurs, ce mécanisme, pour être déployé dans un État tiers, requiert la demande de ce dernier tandis qu'ECHO peut intervenir immédiatement auprès des populations sans attendre une demande formelle du pays affecté par la crise. Par le mécanisme de protection civile, des ressources dont disposent les États participant (équipes médicales et techniques, équipement, moyens logistiques, forces militaires parfois) sont mises en commun et

SMITH Michael (dir.), *International relations and the European Union*, Oxford, O.U.P., 2011, 582 p., p. 91-112.

⁷⁷¹ Le mécanisme de protection civile, organisé au sein de la DG ENV depuis les Conseils européens de Feira (juin 2000) et de Göteborg (juin 2001), permet de déployer rapidement des experts sélectionnés parmi les forces de sécurité ou de protection civile des États membres. Lorsqu'il est activé pour une crise en dehors de l'Union, « une demande d'assistance doit être envoyée au MIC [Monitoring Information Center, voir *infra*] par l'État demandeur, et le MIC se charge de répercuter cette demande sur les États membres du mécanisme. Il coordonne ensuite les besoins mis à disposition par les États membres au cas par cas. En outre, si le pays victime de la catastrophe en fait la demande, le MIC peut mobiliser et déployer de petites équipes d'experts quelques heures seulement après la survenue du désastre. Ces équipes peuvent évaluer les besoins spécifiques sur le site, coordonner les opérations d'assistance et faire le lien avec les autorités compétentes et les organisations internationales impliquées (en particulier les Nations Unies). Le MIC peut en outre offrir un soutien technique comme la fourniture d'images satellitaires », Rapport Barnier, *op. cit.* Ce mécanisme a notamment été activé à l'occasion du tsunami en Asie (2004), de l'ouragan Katrina (2005) et des séismes au Pakistan (2005), en Haïti (2010), au Chili (2010) et au Japon (2011). Voir également : *Résumé de l'analyse d'impact relative au document "Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire"* COM(2010) 600, Document de travail des Services de la Commission, SEC(2010) 1242 final du 26.10.2010 ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire*, COM(2010) 600 final du 26.10.2010 ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes*, COM(2008) 130 final du 05.03.2008 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, *Renforcement des capacités de l'Union européenne en matière de protection civile*, COM(2004) 200 final du 25.03.2003 ; Décision 2007/779/CE du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile (JO L 314 du 01.12.2007, p. 9-19) remplaçant la Décision 2001/792/CE du Conseil du 23 octobre 2001 instituant un mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile (JO L 297 du 15.11.2001, p. 7-11).

recensées dans une base de données⁷⁷². Dans le cas de l'aide humanitaire, la Commission a recours à des organismes spécialisés et expérimentés et n'envoie donc pas directement d'aide ou de personnel.

Tableau 10. Modalités des instruments de protection civile et d'aide humanitaire

| | Protection civile | Aide humanitaire |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|
| <i>Zone principale d'intervention</i> | États membres, pays industrialisés | Pays en développement |
| <i>Mobilisation</i> | Demande de l'État concerné | Demande formelle de l'État concerné non nécessaire |
| <i>Ressources</i> | Des États participants | Des partenaires humanitaires |
| <i>Principes humanitaires</i> | Non appliqués | Appliqués |

Afin de coordonner la protection civile et l'aide humanitaire, le Centre de suivi et d'information (MIC, *Monitoring and Information Center*) a été créé en 2001⁷⁷³. Permettant de mobiliser rapidement les experts et de coordonner le mécanisme de la protection civile, il s'agit de l'un des instruments les plus actifs au service de la cohérence des actions extérieures en cas de catastrophe naturelle ou technologique. Un système commun d'information et de communication d'urgence (CECIS, *Common Emergency Communication and Information System*), sous forme de base de données des ressources potentiellement disponibles, a également été instauré entre le MIC et les dispositifs nationaux de protection civile afin d'améliorer l'efficacité des réponses aux crises ainsi que le partage de l'information. Néanmoins, le constat des évaluateurs d'ECHO est sans appel :

« La rivalité entre les services de la Commission – la DG ENV et la DG ECHO – lors des crises d'urgence, est déconcertante. Ainsi, comme cela a été rapporté en maintes occasions à l'équipe d'évaluation, en 2005 et plus particulièrement lors du séisme qui a frappé le Pakistan, les services de la Commission ont eu une réponse double à la crise : une de la DG ECHO et l'autre provenant du CSI⁷⁷⁴ de la DG ENV. La présence non coordonnée, sur le terrain, de représentants de la DG ECHO et d'experts en évaluation et en coordination du CSI, a créé une certaine confusion »⁷⁷⁵.

⁷⁷² Les trente-deux États participant sont les vingt-huit États de l'Union ainsi que l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

⁷⁷³ Voir CONSEIL DE L'UE, Décision 2001/792/CE du 23 octobre 2001, *op. cit.* ; le site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/mic.htm ainsi que la brochure d'information publiée par la Commission européenne, *The European Community Civil Protection Mechanism Training Programme*, Luxembourg, OPOCE, 2009, 20 p. Il a été remplacé par l'ERC (*Emergency Response Center*, Centre de réaction d'urgence) au sein de la DG ECHO depuis mai 2013.

⁷⁷⁴ Centre de suivi et d'information.

⁷⁷⁵ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 25. L'évaluation ajoute : « Il n'existe aucune politique cohérente, ni même de fonction de coordination, entre la DG ENV et la DG ECHO » (p. 19) ; « la présence simultanée du CISPC [Centre de suivi et d'information de la protection civile] de la DG ENV et de la DG ECHO sur le théâtre d'opérations semble avoir accentué le chevauchement et l'incohérence des activités, ce qui a été perçu de manière négative par la communauté de l'aide internationale et par les États membres eux-mêmes. L'équipe d'évaluation pense qu'il n'est pas logique que deux services de la Commission

Qualifiant cette situation de « *ni logique, ni efficace* », les évaluateurs ont conclu que « *les actions de protection civile menées hors de l'UE devraient relever de la responsabilité de la DG ECHO* »⁷⁷⁶, ce qui est effectif depuis le début de l'année 2011. Le Rapport Barnier identifiait également ces difficultés : « *l'existence au sein même de la Commission de deux intervenants, l'un purement humanitaire, et l'autre couvrant des actions de protection civile qui incluent des éléments d'aide humanitaire, complique le travail préparatoire. Elle accroît aussi un risque réel de confusion vis-à-vis des partenaires extérieurs, en premier lieu les Nations Unies* »⁷⁷⁷.

Le Rapport Barnier préconisait d'ailleurs la création d'un « *guichet unique de la réponse humanitaire* » doté notamment d'un Centre opérationnel et d'un Institut de formation pour la protection civile et l'action humanitaire afin de renforcer les capacités et la cohérence de l'action humanitaire et de la protection civile⁷⁷⁸. La Commission a suivi ces recommandations et a proposé en décembre 2011 des mesures législatives afin, d'une part, de renforcer les actions de prévention et de préparation aux catastrophes ainsi que de gestion des risques et, d'autre part, de réagir avec davantage de rapidité et d'efficacité aux catastrophes⁷⁷⁹. Ces mesures, si elles sont adoptées par le Conseil et le Parlement, devraient permettre d'initier une politique européenne globale de gestion des catastrophes – incluant la prévention, la préparation, la capacité de réaction et la réhabilitation – et de renforcer la coopération européenne en matière de protection civile⁷⁸⁰.

interviennent pour faire un travail semblable dans le cadre d'une même crise, même si le cadre temporel de leur intervention respective est légèrement différent » (p. 5). Voir également THE EUROPEAN EVALUATION CONSORTIUM (TEEC), *Global evaluation of the Community action programme in the field of civil protection, the Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine pollution framework*, Final Report, 5 juillet 2005, 113 p., p. 34 et 38-39.

⁷⁷⁶ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 25. La signature d'un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) entre la DG ECHO et la DG Environnement le 16 mars 2003 n'a pas permis de résoudre les problèmes de communication entre les deux Directions générales. Des progrès ont en revanche été constatés suite au nouveau protocole de 2007.

⁷⁷⁷ Rapport Barnier, *op. cit.* Le rapport souligne les limites du système de protection civile : « *la mutualisation des ressources n'existe que sur une base ad hoc. Chaque État membre décide au cas par cas et sur une base volontaire s'il est en mesure ou non de fournir les moyens de protection civile demandés. Ce système fait que la vitesse d'intervention des secours européens dépend des processus nationaux de prise de décision dans les 25 États membres* » (*ibid.*, p. 43).

⁷⁷⁸ *Ibid.*, p. 14, 18, 26-29, 34-35, 39-40 et 43-45. Le rapport proposait de financer le volet externe de la protection civile à partir du budget d'ECHO au cas où le Fonds de solidarité – dédié aux actions de protection civile – se révélait insuffisant.

⁷⁷⁹ Voir COMMISSION EUROPÉENNE, *Révision de la législation européenne en matière de protection civile : pour une gestion plus efficace des catastrophes*, le Communiqué de presse IP/11/1564 du 20.12.2011 ; COM(2010) 600 final du 26.10.2010, *op. cit.* et *Moving closer to more effective disaster management in Europe*, MEMO/11/927 du 20.12.2011. Ces propositions s'inscrivent dans le prolongement de l'article 196 § 1 al. 1 TFUE (« *L'Union encourage la coopération entre les États membres afin de renforcer l'efficacité des systèmes de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine et de protection contre celles-ci* ») et des options envisageables que la Commission analyse dans le document SEC(2010) 1242 final, *op. cit.*

⁷⁸⁰ Parmi les outils prévus pour le renforcement de la coopération, citons : la création d'un centre de réaction d'urgence grâce auquel les États membres disposeront des informations nécessaires à la réponse à une

2. L'aide humanitaire et la coopération au développement

La Commission a toujours été partagée entre sa volonté de garantir un caractère apolitique à l'aide humanitaire qu'elle finance et la nécessité d'assurer une transition entre les aides d'urgence et de développement. Le regroupement de ces activités sous l'autorité d'un même Commissaire n'a pas permis d'approche réellement coordonnée et intégrée entre les activités de la DG ECHO et EuropeAid et n'a pas éliminé les risques de chevauchement, voire de duplication, des financements. La problématique du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) illustre particulièrement la cristallisation des interactions entre ces Directions générales.

Prenant conscience des défauts de coordination entre ses activités d'urgence et de développement, la Commission a mis l'accent sur le renforcement de la cohérence et de la continuité entre ses activités. Le concept de LRRD concerne les activités situées dans la « zone grise » entre l'urgence et le développement, à savoir principalement les activités de post-urgence et de réhabilitation⁷⁸¹. Il a pour objectif de « *consolider et [d']accompagner dans le temps [l]a réponse à l'urgence* » et de « *renforcer la phase précédente tant sur le plan économique que politique afin de préparer la reconstruction* »⁷⁸². Appliqué à la problématique nutrition, le LRRD consiste à faire le lien entre *cure* (soigner, traiter, ce qui relève de l'aide d'urgence) et *care* (prendre soin, prévenir, composante de l'aide au développement).

Le LRRD a également pour but de faciliter la transition entre les financements d'ECHO et les instruments d'aide au développement afin de pérenniser les résultats acquis au terme d'actions humanitaires⁷⁸³. Les plans globaux sont l'instrument par excellence du

catastrophe ; la rationalisation des moyens de transport pour assurer un déploiement immédiat de l'aide ; un apport de fonds afin de pallier les lacunes et « *d'investir davantage dans les actions de formation communes et dans les exercices transnationaux* » ainsi que « *la création, sur une base volontaire, d'une réserve d'équipes et d'équipements spécialisés des États membres qui pourront être déployés immédiatement dans le cadre d'une réaction européenne collective* » (IP/11/1564 du 20 décembre 2011, *op. cit.*).

⁷⁸¹ Celles-ci se fondent sur le Règlement (CE) n° 2258/96 du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement (JO L 306 du 28.11.1996). Au sujet de la « zone grise », le chef de l'Unité Affaires générales d'ECHO, Michel Arrion, déclarait : « *Il y a une zone grise entre le temps d'urgence et celui du développement, que l'on appelle le temps de la reconstruction. Il faut qu'il y ait une cohérence* » (propos rapportés dans LINARD André, « La bureaucratie européenne face à la "zone grise" », *Revue des Questions humanitaires*, n° 20, Hiver 2003, p. 32-33.

⁷⁸² Rapport Barnier, *op. cit.*, respectivement p. 9 et 40.

⁷⁸³ Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement*, COM(96) 153 final du 30.04.1996 et *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Evaluation*, COM (2001) 153 final du 23.04.2001. Ces textes proposent que les activités d'ECHO soient une première étape vers une stratégie de développement durable et, dans les contextes conflictuels, vers la stabilité structurelle. La communication de 2001 prévoit que « *la question de la liaison fera partie intégrante des documents de stratégie par pays, dans les pays où l'Office d'aide humanitaire de l'Union européenne (ECHO) intervient, dans le but de planifier la transition entre la phase d'urgence et la phase de développement* ». Voir également Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, *L'Europe dans le monde* –

LRRD puisqu'ils ont pour objectif d'assurer la transition entre les actions d'urgence et de développement, soit entre les financements gérés par la DG ECHO et ceux relevant d'EuropeAid. Ces deux Directions générales, mais aussi la DG RELEX puis le SEAE ont revu les stratégies définies par pays afin d'identifier ensemble la manière dont le relai entre les étapes d'urgence et de développement doit être assuré⁷⁸⁴.

Il s'agit notamment d'améliorer la capacité de programmation dans le but, d'assurer la transition de l'aide et d'identifier les causes des crises afin de les prévenir. Concrètement, l'action humanitaire doit veiller à se retirer avant d'engendrer les effets indésirables d'une aide prolongée tandis que les programmes de développement doivent davantage privilégier la fourniture de l'aide en priorité aux populations les plus vulnérables. Faute de suivi dans les activités de réhabilitation, une situation précaire peut en effet basculer de nouveau dans l'urgence. Dans ce contexte, des initiatives, telles que l'établissement d'un calendrier, l'élaboration de lignes directrices pour la stratégie de retrait de la DG ECHO et la restructuration des lignes budgétaires (notamment celles relatives à l'aide alimentaire⁷⁸⁵) devraient sensiblement améliorer les méthodes de travail de la Commission.

Les partenaires, quant à eux, peuvent être tentés de s'adresser en priorité à la DG ECHO afin de bénéficier de fonds obéissant à des procédures plus souples et plus rapides que dans le cadre d'EuropeAid. Ils profitent ainsi de la confusion des dispositions contenues dans deux règlements distincts du Conseil, relatifs à l'aide humanitaire et à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en voie de développement (n° 2258/96). Les exigences posées par ces réglementations se révèlent différentes, voire contradictoires. Ainsi le premier règlement prône-t-il l'impartialité tandis que le second est régi par la conditionnalité⁷⁸⁶. Non conditionnée au respect, par les pays bénéficiaires, des

propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité, COM(2006) 278 final du 08.06.2006 ; PARLEMENT EUROPEEN, *Document de travail sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement : vers une aide plus efficace*, Commission du développement, Rapporteurs : Michèle Striffler, Thijs Berman, 5 juillet 2012, 15 p. ; DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 323-352.

⁷⁸⁴ André Linard relève que « de tels programmes de transition ont été mis en place pour 6 pays (sur 54 pays où ECHO est intervenu en 2001). LINARD André, « La bureaucratie européenne face à la "zone grise" », *op. cit.*, p. 32-33. La DG ECHO mentionne les activités de LRRD qu'elle entend réaliser dans les stratégies annuelles qu'elle publie ainsi que dans les plans globaux.

⁷⁸⁵ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, A.

⁷⁸⁶ Voir règlement n° 2258/96, *op. cit.*, art. 2 § 1 : « en décidant des actions, il y a lieu de prendre en considération, dans la mesure du possible, l'existence d'un niveau minimal de sécurité ainsi que l'engagement effectif dans un processus de transition respectueux des valeurs démocratiques et des libertés fondamentales » ainsi que le 8^{ème} considérant et l'article 7 § 2g. Rappelons qu'en principe, l'aide humanitaire est inconditionnelle, comme le souligne le Parlement européen : « l'aide d'urgence/l'aide humanitaire, dont le seul but est de prévenir ou de soulager la souffrance humaine, ne doit pas être guidée par ou soumise à, des considérations politiques. Elle n'est donc pas liée au respect par ses bénéficiaires de conditions politiques. C'est souvent le cas pour l'aide à la reconstruction », Rapport du Parlement européen

droits de l'homme, l'aide humanitaire se révèle parfois la seule source de financement communautaire pour les actions dans des pays présentant des enjeux politiques sensibles⁷⁸⁷. Au surplus, l'aide humanitaire et la coopération au développement répondent à des approches distinctes, la première en termes de projets mis en œuvre avec des partenaires opérationnels, principalement non gouvernementaux et internationaux ; la seconde en termes de programmes dont les gouvernements sont récipiendaires.

Se pose ici l'un des enjeux majeurs du lien entre l'urgence et le développement. Il semble légitime que les mêmes exigences président à un projet de développement et aux activités de réhabilitation entreprises préalablement à ce projet. Cependant, les actions de réhabilitation visent à restaurer un minimum d'infrastructures nécessaires à la survie des populations et s'inscrivent dès lors dans le mandat d'ECHO de sauver des vies humaines.

L'incapacité de la Commission à couvrir les besoins relevant de la « zone grise » et notamment à mettre en œuvre des instruments afin de prolonger, voire de remplacer l'action de la DG ECHO lors de crises à moyen et long terme, ont contraint celle-ci à financer de façon croissante des projets relevant traditionnellement de la coopération au développement⁷⁸⁸. Or, l'aide humanitaire contrarie parfois les projets de développement⁷⁸⁹. Ces pratiques, rendues possibles grâce à la conception assez vaste du mandat défini par le règlement humanitaire, s'inscrivaient donc parmi les efforts de renforcement et d'amélioration de la transition entre les aides d'urgence et de développement afin d'accroître la cohérence et la continuité entre ces deux politiques.

En outre, alors que la DG ECHO et EuropeAid peuvent toutes deux recourir aux ressources du FED, elles ne se concertent que rarement pour coordonner ces activités.

du 28 janvier 1997 sur l'aide humanitaire de l'Union européenne et le rôle d'ECHO ainsi que sur la communication de la Commission relative aux liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, Commission du Développement et de la coopération, Rapporteur : M. Raimondo Fassa (A4-0021/97 ; PE 219 759), p. 23. Le Rapport précise la position de la Commission : « dans sa communication, la Commission adopte une approche différente. Selon elle, l'aide à la reconstruction devrait permettre la réalisation de telles conditions ; celles-ci constituent donc les objectifs et non le point de départ. Elle va même plus loin : "...les effets combinés des erreurs de gestion, de l'insuccès des politiques économiques et du non-respect des droits de l'homme et du processus démocratique peuvent entraîner la suspension de l'aide au développement à long terme et, de ce fait, une accélération de la désintégration économique et sociale". Bien qu'affirmé de façon non explicite, ceci semble impliquer un argument contre la conditionnalité de l'aide au développement » (*ibidem*).

⁷⁸⁷ MOURADIAN Anne-Marie, « L'approche Nielson : L'Union européenne ne fermera pas les yeux sur la violation des droits de l'homme », *Revue des Questions humanitaires*, n° 8, Hiver 2000, p. 48-49.

⁷⁸⁸ « Entre l'intervention de réaction rapide et de décaissement rapide de la DG ECHO, d'une part, et la lenteur des processus des autres mécanismes communautaires, d'autre part, il y a souvent une période de vide que la DG ECHO tend à combler, son attitude étant parfois qualifiée d'"insinuante" » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 46).

⁷⁸⁹ Comme le souligne la Commission : « la perspective à court terme et celle à long terme peuvent parfois être contraires : ce qui est bon pour sauver des vies humaines peut inversement rendre plus difficile la mise en œuvre des solutions à long terme »,

Pourtant, l'accord de Cotonou prévoit cette possibilité⁷⁹⁰. L'utilisation du FED pourrait donc être davantage optimisée afin de renforcer la complémentarité entre les actions humanitaires et de développement dans les pays ACP. Néanmoins, il est compréhensible que la DG ECHO soit plutôt réticente à confondre ses activités avec celles d'EuropeAid. Les actions de la Direction générale du développement tendent en effet à s'inscrire dans une perspective politique, alors que l'Office humanitaire est attaché aux principes d'indépendance et d'impartialité, ainsi qu'à la souplesse et à la rapidité de ses procédures.

Plusieurs exemples illustrent la coexistence de ressources destinées à financer des activités similaires. Il s'agit notamment de l'aide alimentaire, de la réhabilitation et de la reconstruction (notamment en termes d'accès à l'eau et d'assainissement) ainsi que de l'aide aux populations déracinées⁷⁹¹. Si la politique de sécurité alimentaire relève de la coopération au développement, l'aide alimentaire d'urgence s'inscrit quant à elle dans l'aide humanitaire. Auparavant gérées par EuropeAid, ces deux composantes de l'aide alimentaire sont gérées depuis le 1^{er} janvier 2007 respectivement par EuropeAid et la DG ECHO⁷⁹². Pourtant, le regroupement des lignes budgétaires d'aide alimentaire, relatives à l'aide d'urgence et à la sécurité alimentaire, faciliterait la cohérence entre les activités de la « zone grise ».

En pratique, des écueils institutionnels au sein de l'architecture de la Commission dédiée à l'aide extérieure font souvent obstacle à la réalisation du LRRD. La responsabilité de l'aide extérieure est partagée entre EuropeAid, le SEAE et la DG ECHO. Malgré les déclarations sur le LRRD, la concurrence entre ces organes en termes de responsabilités et de financements nuit aux efforts de coordination visant à assurer la cohérence globale de la politique d'aide extérieure de l'Union (aide d'urgence, reconstruction, développement à plus long terme). Chargés de se concerter et de coordonner leurs financements, les services responsables des actions extérieures manquent régulièrement à leurs prérogatives en la matière⁷⁹³. Dans le domaine de l'aide alimentaire par exemple, malgré leur désir de travailler

COM(96) 153 du 30.04.1996, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁹⁰ Accord de Cotonou, *op. cit.*, art. 73. Au sujet du FED et des ressources financières, voir *supra* Partie 1, chap. 2, A, 3.

⁷⁹¹ S'il ne relève pas de notre propos de discuter les modalités de l'utilisation de ces ressources financières, le cas de l'aide alimentaire mérite une analyse plus détaillée, voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, A, 3.

⁷⁹² Le programme de sécurité alimentaire est notamment dédié aux projets menés dans le cadre de crises complexes ou d'États fragiles (comme la Corée du Nord, la Somalie ou le Soudan). Contrairement aux programmes « géographiques » (destinés à un pays ou une région), ce financement thématique ne nécessite pas l'accord du gouvernement du pays bénéficiaire.

⁷⁹³ Entretiens avec Mark RAYMAEKERS (*Coordonnateur des politiques*, Unité « Policy », DG ECHO) à Bruxelles en mai 2008 et Héloïse TROC (Responsable des opérations – support, qualité, coordination – Ressources naturelles, EuropeAid) à Bruxelles en juillet 2010. Voir également COM(96) 153 du 30.04.1996, *op. cit.* et COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97*, *op. cit.*

ensemble, EuropeAid et la DG ECHO rencontrent des difficultés à communiquer et à coordonner leurs financements en raison de la différence des montants que ces agences ont l'habitude de gérer⁷⁹⁴. Néanmoins, la nutrition au Sahel serait l'un des exemples de concertation régulière entre EuropeAid et la DG ECHO en raison principalement des bonnes relations entretenues par les responsables respectifs⁷⁹⁵.

ECHO s'attache également à travailler en plus étroite coordination avec les délégations de l'Union européenne établies dans les États du plan global Sahel. Ces efforts ont été initiés avant l'adoption du plan global. Un groupe inter-services LRRD a été créé au sein de la Commission et réunit la DG ECHO, EuropeAid et le SEAE⁷⁹⁶. Ensemble, ces entités tentent d'élaborer des solutions pratiques et appropriées afin de les mettre en œuvre lorsque la situation l'autorise⁷⁹⁷. Parmi ces dispositions se trouvent des critères de sortie, c'est-à-dire des indicateurs permettant d'apprécier à quel moment il semble opportun que la DG ECHO se retire et qu'EuropeAid prenne le relai⁷⁹⁸. La réponse de l'Union européenne aux inondations au Burkina Faso en 2010 a par exemple été jugée favorablement :

« Le bilan global de l'utilisation du cadre conjoint humanitaire-développement de l'Union européenne pour la réponse à l'inondation de 2010 au Burkina Faso est très positif. Cette pratique mérite d'être renforcée et institutionnalisée au sein de la Commission européenne. Les réflexions dans ce cadre déjà en cours devraient inclure le renforcement de l'analyse commune (ECHO, DEVCO [EuropeAid], EEAS [SEAE], etc.) de la situation globale du pays d'intervention. [...] Est également nécessaire un travail préalable conjoint de détermination des zones de grandes vulnérabilités qui mériteraient une attention particulière »⁷⁹⁹.

Il semble pourtant que de manière générale, en dépit du rôle-clé joué par la DG ECHO en faveur de la LRRD dans les secteurs de la nutrition et de la sécurité

⁷⁹⁴ Entretien avec Héloïse TROC (*Responsable des opérations – support, qualité, coordination – Ressources naturelles, EuropeAid*) à Bruxelles en juillet 2010.

⁷⁹⁵ *Ibidem*.

⁷⁹⁶ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 46. Voir également GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report*, *op. cit.*, p. 35, 37 et 39.

⁷⁹⁷ Nous avons pu consulter un Cadre stratégique LRRD Sahel élaboré conjointement par ECHO et EuropeAid et détaillant de façon relativement précise et complète la situation au regard de différents critères ainsi que les actions envisageables pour améliorer la situation nutritionnelle. S'agissant d'un document interne, nous ne pouvons en dévoiler le contenu.

⁷⁹⁸ Depuis 2000, la programmation des financements d'EuropeAid est détaillée dans les Documents de Stratégie élaborés par pays (*Country Strategy Papers*), qui doivent contenir des dispositions relatives à la cohérence, et au LRRD dans les pays où ECHO est présent, entre la stratégie proposée et d'autres dimensions de l'action extérieure de l'Union. Or, le groupe interservices d'appui à la qualité constate que ces documents n'offrent que de rares indications concrètes sur la manière dont les différentes activités de la Commission pourraient être reliées (voir VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 21).

⁷⁹⁹ SOKPOH Bonaventure, *De l'urgence à la résilience. Expérience de la réponse de l'Union européenne à l'inondation de 2010 dans les régions de l'Est (province de la Gnagna) et du Centre-Nord (provinces du Namentenga et du Sanmatenga) au*

alimentaire⁸⁰⁰, il reste « encore beaucoup à faire dans la pratique pour intégrer efficacement l'aide humanitaire et l'aide au développement »⁸⁰¹. La DG ECHO attendrait « des instruments du développement qu'ils interviennent en amont, traitant les causes de la malnutrition quand ECHO doit intervenir au niveau de ses conséquences »⁸⁰².

En toute hypothèse, l'articulation des instruments d'aide humanitaire et de coopération au développement représente un défi. Si la mise en œuvre du LRRD n'est pas des plus aisées, quelques approches pragmatiques sont à saluer, telles que les initiatives de la DG ECHO axées sur la résilience : SHARE (*Supporting the Horn of Africa's Resilience* – Appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique) et AGIR-Sahel (Alliance globale pour l'initiative résilience au Sahel). L'initiative AGIR-Sahel, combinant les actions humanitaires et l'aide au développement, s'inscrit donc dans le cadre du LRRD⁸⁰³.

3. L'aide humanitaire et la prévention des catastrophes naturelles

Une meilleure cohérence des projets de lutte contre la malnutrition implique de renforcer les capacités locales et la résistance des populations aux chocs engendrés par les crises alimentaires. L'évaluation réalisée au Sahel préalablement à l'élaboration du plan global Sahel a tenté d'apprécier les facteurs de vulnérabilité des pays et des populations de cette région. Cette étude conclut que le manque de pérennité des modèles de production, qui reposent principalement sur l'exploitation des ressources naturelles, rend les infrastructures de ces pays particulièrement vulnérables à la sécheresse⁸⁰⁴.

Par conséquent, l'une des priorités du plan global Sahel consiste à réduire la vulnérabilité, principal facteur d'aggravation des effets des catastrophes naturelles. Selon la DG ECHO, « l'exposition aux catastrophes naturelles et à leurs risques associés est exacerbée par la croissance démographique, l'urbanisation rapide et désordonnée, la détérioration de l'environnement, la gestion médiocre des ressources et le changement climatique »⁸⁰⁵. La réduction de la vulnérabilité des

Burkina Faso, Capitalisation des leçons apprises, Groupe URD, avril 2013, 20 p., p. 19.

⁸⁰⁰ SANCHEZ-MONTERO Manuel, UBACH Núria Salse, SULLIVAN Morwenna, *Undernutrition : Lessons from Niger. Harmonising proven strategies beyond the emergency phase. Zero Hunger Phase 2*, Paris / Madrid, ACF International / Tripode, juin 2011, 60 p., p. 32.

⁸⁰¹ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 57. L'évaluateur nuance préalablement ces propos en affirmant que « l'approche LRRD de l'UE constitue une étape positive ».

⁸⁰² COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 57.

⁸⁰³ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 2. D'autres initiatives, telles que le réseau ROSA (Réseau opérationnel de sécurité alimentaire) repabtié « capacity4dev » et le Service Conseil en nutrition mis en place par EuropeAid en 2009 pour appuyer les délégations de l'Union européenne, constituent également des vecteurs de coordination des activités de lutte contre la malnutrition de la Commission européenne.

⁸⁰⁴ CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept Paper : Drought and vulnerability...*, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁰⁵ DG ECHO, « Se préparer, c'est sauver des vies », *Brochure d'information sur la réduction des risques de*

individus, des familles, des communautés et des institutions devient alors l'une des priorités de la DG ECHO pour combattre la malnutrition au Sahel. Cet objectif est résumé de façon croissante par le concept de résilience⁸⁰⁶.

Les programmes visant à renforcer la résilience combinent aide d'urgence et développement. Par exemple, une réponse aux besoins vitaux et un soutien à la relance agricole. Prévenir les sécheresses, les inondations et les dysfonctionnement des marchés engendrant des crises alimentaires pour les populations les plus démunies requiert d'agir sur des causes structurelles, ce qui n'entre pas dans le mandat de la DG ECHO. En revanche, une stratégie efficace de prévention et d'atténuation des risques de catastrophes permet non seulement de sauver des vies et d'épargner des souffrances, mais aussi de réduire les secours nécessaires après la survenance de la crise. Cette réalité est désormais bien comprise par la Commission.

La DG ECHO, forte de ses expériences et consciente des gains en termes d'efficacité et d'efficience d'une approche mieux coordonnée entre les services de la Commission, a œuvré en faveur de l'adoption d'une stratégie cohérente au sein de l'Union en matière de réduction des risques de catastrophes. En 2003, ECHO a appelé à une meilleure définition et répartition des activités entre les services extérieurs de la Commission. En conséquence, ECHO se concentre sur les activités de préparation dans les zones déjà affectées par des catastrophes naturelles ou négligées par les autorités ; EuropeAid soutient des programmes mis en œuvre plus efficacement aux niveaux national et régional, en concertation avec des institutions appropriées de gestion des catastrophes qui y sont déjà impliquées⁸⁰⁷.

catastrophes, 2008, 20 p., p. 3.

⁸⁰⁶ Si la plupart des acteurs humanitaires et de développement intervenant au Sahel ont désormais intégré ce concept dans leurs orientations, son utilité est parfois discutée (voir notamment : BENE Christophe, GODFREY WOOD Rachel, NEWSHAM Andrew, *et al.*, « Resilience : new utopia or new tyranny ? Reflection about the potentials and limits of the concept of resilience in relation to vulnerability reduction programmes », *IDS Working paper*, vol. 2012, n° 405 / CSP Working paper n° 6, Institute of Development Studies / Center for Social Protection, septembre 2012, 62 p. ; LEVINE Simon, PAIN Adam, BAILEY Sarah, *et al.*, « The relevance of "resilience" ? », *HPG Policy Briefs*, 49, Londres, ODI, septembre 2012, 4 p.).

⁸⁰⁷ DG ECHO, *Disaster preparedness and prevention (DPP) : state of play and strategic orientations for EC policy. Working paper*, 2 mai 2002, p. 8-12 et 16-19. Le mandat d'ECHO en la matière est fondé sur le Règlement humanitaire, *op. cit.*, 5^e, 6^e et 7^e considérant et art. 1 § 2 et 2 § f. Le principal programme de préparation aux catastrophes est DIPECHO (*Disaster Preparedness ECHO*), créé en 1994 en réponse à la résolution 44/236 de l'AGNU du 22 décembre 1989 de la décennie internationale pour la réduction des catastrophes naturelles (1990-1999). DIPECHO vise à réduire l'impact des phénomènes naturels en préparant mieux les populations vulnérables dans les zones les plus exposées aux aléas récurrents. Ce programme ne sera pas davantage analysé en raison de sa mise en œuvre en dehors de la zone sahéenne. Pourtant, l'évaluation générale de la DG ECHO publiée en 2006 recommandait d'« élargir ces activités à la région de l'Afrique sub-Saharienne » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-*

Plus récemment, la DG ECHO a activement participé à l'élaboration d'une série de documents européens précisant la position de l'Union en matière de réduction des risques de catastrophes⁸⁰⁸. L'objectif poursuivi est de réduire l'impact que ces aléas naturels sont susceptibles d'occasionner afin de limiter les besoins d'aide humanitaire. Ces documents reconnaissent que les programmes de la DG ECHO ont amélioré les conditions de vie des populations dans des zones exposées aux catastrophes⁸⁰⁹.

Les phénomènes climatiques, comme les sécheresses et les inondations, ne sont meurtriers qu'à partir du moment où ils affectent des populations trop exposées et des habitations fragiles. Tout déficit d'anticipation en matière de prévention, de préparation et de gestion des risques se traduit en vies humaines. Le bilan d'une catastrophe est en effet généralement plus lourd lorsque le système d'alerte est défectueux, la communauté locale mal préparée, les structures inadaptées, les secours inorganisés et les moyens de communication défaillants.

2005, *op. cit.*, p. 53). En réalité, les composantes de réduction des risques de catastrophe sont intégrées dans les opérations d'aide au Sahel, suivant l'approche multisectorielle que la DG ECHO a adoptée dans la région.

⁸⁰⁸ - *Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, COM(2009) 82 final du 23.02.2009 (stratégie qui définit, « en se basant sur les mesures existantes et en les reliant entre elles, [...] les mesures susceptibles de figurer dans une stratégie communautaire en matière de prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine », p. 4), accompagnée d'une analyse d'impact : *A Community approach for the prevention of natural and man-made disasters – Impact assessment*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2009) 202 du 23.02.2009. La position du Parlement européen (*Résolution du Parlement européen du 21 septembre 2010 sur la communication de la Commission intitulée : Une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine*) a conduit la Commission à présenter des lignes directrices : *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 1626 final du 21.12.2010.

- *Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2009) 84 final du 23.02.2009 (stratégie qui engage l'Union à intégrer de façon plus efficace les considérations de réduction des risques de catastrophes dans ses politiques et programmes de développement et d'aide humanitaire). Voir également les positions du Conseil et du Parlement européen (*Council conclusions on a Community framework on disaster prevention within the EU*, 2979^e session du Conseil Justice et affaires intérieures, 30 novembre 2009) ;

- *Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2008) 130 final du 15.03.2008, recommandant à l'Union d'adopter une approche intégrée des catastrophes. Document élaboré à partir des résultats de deux études réalisées en 2008, l'une pour détecter les lacunes dans les instruments européens existants en matière de prévention, l'autre pour analyser l'approche adoptée par les États membres dans ce domaine. Voir également les positions du Conseil et du Parlement européen (*Council conclusions on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity – towards an integrated approach to managing disasters*, 2878^e session du Conseil Affaires générales, 16 juin 2008 ; *Résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes*, 19 juin 2008).

⁸⁰⁹ Voir notamment COM(2008) 130 final du 15.03.2008, *op. cit.*, p. 4 et 8 ; WILDERSPIN Ian, BARHAM Jane, GILL Gerry, *et al.*, *Evaluation of disaster risk reduction mainstreaming in DG ECHO's humanitarian actions. Final Report*, Aguaconsult Ltd., 20 juin 2008, 52 p., p. 18-19 : « there is also evidence that DG ECHO offices have accomplished positive results by using different funding mechanisms pragmatically to achieve common objectives in risk reduction for a region or country. For example, [...] in Africa for drought risk reduction and in Sabel within the programme for reducing risk of nutritional crises ».

Les populations locales ne sont pas les seules tributaires de ces difficultés, l'aide extérieure en est également contingente. Il convient dès lors d'aider ces communautés et les pouvoirs publics à être convenablement préparés afin qu'ils soient capables de réagir en temps opportun et efficacement. À cette fin, des mesures peuvent être mises en places pour prévenir et atténuer les répercussions négatives des crises, préparer de façon adéquate les populations et les structures mais aussi pour apporter une réponse efficace.

Il s'agit, en premier lieu, de renforcer les capacités et les structures institutionnelles et privées, nationales et régionales (systèmes de santé, de prévention et de gestion des crises alimentaires, d'assainissement, de planification et d'organisation des secours ; dispositifs de stockages, de communication, d'approvisionnement et de distribution, etc.). Des procédures opérationnelles sont également essentielles pour renforcer la résistance des populations (cartographie des risques, formation et information, programmes de sensibilisation et d'éducation, campagnes de vaccination, distribution de moustiquaires contre le paludisme, promotion de systèmes agro-écologiques résistant à la sécheresse, prépositionnement de stocks, campagnes d'éradication des larves acridiennes, etc.). L'objectif de ces mesures est double : aider les populations à préserver leurs moyens de subsistance et renforcer leur capacité à accéder aux services indispensables à leur survie⁸¹⁰.

L'investissement dans des activités de prévention et de préparation des crises permet dès de transférer le poids des stratégies d'adaptation des individus vers la collectivité, voire l'État. Si l'État investit dans des infrastructures plus résistantes et/ou plus flexibles, il déchargera les populations les plus vulnérables, les plus pauvres, d'une partie de ces dépenses, leur permettant de concentrer leurs maigres revenus ou d'en réaffecter une partie à des dépenses plus productives.

Empêcher l'aggravation et l'extension des crises et atténuer leurs effets sont des actions qui participent à mieux préparer les communautés aux catastrophes et, en toute hypothèse, à sauver des vies. La prévention se révélant moins coûteuse, humainement et économiquement, que la réaction, elle devrait constituer une priorité : « *au Niger, le coût mensuel pour nourrir un enfant avec trois repas par jour est compris entre 40 et 50 dollars. Si cet enfant souffre de malnutrition aiguë sévère et doit être hospitalisé, le coût d'un traitement standard de deux mois attendra 400 dollars* »⁸¹¹. Les coûts peuvent rapidement s'élever⁸¹². Pourtant, l'efficacité des

⁸¹⁰ La DG ECHO détaille ces mesures dans COM(2010) 126 final, *op. cit.*, p. 11-12 et SEC(2010) 374 final, *op. cit.*, p. 18-20.

⁸¹¹ Propos (notre traduction) de John Ging, Directeur de la division Coordination et réponse d'OCHA, rapportés dans FOMINYEN George, « Early action on Sahel hunger will cost donors less, U.N. official »,

programmes de prévention peut aussi décourager les autorités et les bailleurs à s'engager dans de telles actions offrant moins de visibilité ou, du moins, les inciter à investir dans les projets matériellement perceptibles. Un événement ne provoquant que peu de dégâts est en effet inévitablement moins médiatisé qu'un désastre de grande ampleur.

Suivant cette logique, la malnutrition, phénomène principalement diffus, ainsi que la santé publique, se révèlent souvent les parents pauvres des efforts nationaux⁸¹³. Au-delà des raisons médiatiques, les bailleurs et les gouvernements ne peuvent intervenir pour répondre à tous les besoins et sont contraints d'arbitrer entre plusieurs crises dans leurs choix d'affectation des fonds. Ils préfèrent généralement financer des secours en faveur d'une crise effective plutôt qu'à destination de populations qui seraient susceptibles d'être affectées par une catastrophe, à plus forte raison lorsque la fiabilité des données utilisées par les systèmes d'alerte et des résultats est discutable. Comme le résume le responsable de la communication de l'ONG Save the Children : « *the hard truth is that pictures of starving children give donors an instant justification to release significant amounts of money. Predictions of starvation, however accurate, do not* »⁸¹⁴. Les programmes de prévention sont moins médiatiques, moins facilement quantifiables et, incidemment, moins concrets dans l'esprit des populations locales et des contribuables européens. Les bailleurs trouvent moins leur avantage à communiquer sur le nombre potentiel de vies sauvées que sur le volume de denrées alimentaires ou de médicaments distribués.

AlertNet – Thomson Reuters Foundation, 16 décembre 2011, disponible sur : <http://www.trust.org/item/?map=early-action-on-sahel-hunger-will-cost-donors-less-un-official>. Ce constat se retrouve plus généralement : « *un dollar investi en prévention permet d'économiser de 10 à 100 dollars de frais de réhabilitation suite à des catastrophes naturelles extrêmes* » (DEPARTEMENT DE L'INFORMATION DES NATIONS UNIES, « Selon l'OMM, il est possible et économiquement avantageux de renforcer les mécanismes de prévention des catastrophes naturelles », *Communiqué*, 28 août 2002, disponible sur : <http://www.un.org/french/events/wssd/coverage/conferences/020828conf4.htm>. De plus, Jean-François Mattéi rappelait : « *certes moins sensationnelle qu'une intervention massive au lendemain d'un épisode catastrophique majeur, elle [la prévention] s'avère autrement plus performante lorsqu'il s'agit de sauver des vies* » (MATTEI Jean-François, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, Paris, Hachette Littérature, 2005, 242 p., p. 213).

⁸¹² Au Niger en 2005, par exemple : « *WFP's initial food deliveries in February 2005 cost \$7 per beneficiary. But global response was anemic. In June 2005, the Niger situation was relabeled an "emergency", and graphic global media coverage in July-August led to a sizable, but slow, global response. The cost per beneficiary for WFP's August deliveries – that is, the same delivery organization, but with badly delayed response – had risen to \$23, more than three times the cost six months earlier, due to far greater need for supplemental and therapeutic foods instead of cheaper, bulk commodities, and the need for airlift and other quicker, but more expensive logistics* » (CHANTARAT Sommarat, BARRETT Christopher B., MUDE Andrew G. et al., « Using weather index insurance to improve drought response for famine prevention », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 89 n° 5, décembre 2007, p. 1262-1268, ici p. 1265.

⁸¹³ Comme l'explique et l'illustre Florence Arnoux : « *dans les documents cadres prioritaires (DCP), les États africains, pourtant demandeurs d'une nouvelle offre sanitaire, placent rarement la santé parmi leurs trois priorités : une campagne de vaccination ne se voit pas, contrairement à des kilomètres de goudron ou à des hectares de plantations agricoles* » (ARNOUX Florence, « Santé et actions humanitaires », *Revue Humanitaire*, p. 46-51, ici p. 49).

⁸¹⁴ WANDER Andrew, « Extreme hunger in east Africa and the Sahel : forewarned but not forearmed », *The Guardian*, 9 mai 2012.

Le défaut d'investissement dans des programmes de préparation aux catastrophes s'explique par la nature ambiguë de la prévention : la visibilité des actions de prévention est proportionnelle à leur échec. Le propre de la prévention étant d'éviter qu'une catastrophe ne se produise, une action efficace dans ce domaine résultera en un bilan humain et matériel relativement faible, donc ne suscitant pas (ou peu) l'intérêt de couverture médiatique. La DG ECHO a l'avantage de dépendre dans une faible mesure de l'opinion publique, même si elle a une responsabilité et qu'elle doit rendre des comptes. Par conséquent, elle peut s'affranchir des priorités dictées par la visibilité, qu'offrent par exemple des crises très médiatisées, afin de consacrer davantage de moyens à la prévention.

Par son soutien aux projets de prévention, de préparation et d'atténuation des catastrophes, la DG ECHO favorise le renforcement du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Elle s'attache en effet, avec ses actions de plaidoyer telles que définies dans les objectifs du plan global Sahel, à intégrer la préparation des crises alimentaires dans les politiques de développement⁸¹⁵. Elle s'adresse à EuropeAid et aux États membres, mais aussi aux gouvernements sahéliens, aux institutions internationales et à d'autres partenaires du développement. Pourtant, beaucoup de progrès peuvent encore être réalisés puisque de nombreuses initiatives internationales, régionales, nationales ou locales menées pour atténuer l'impact des dégradations climatiques se développent sans coordination entre elles, que ce soit aux niveaux politique, financier ou administratif⁸¹⁶.

4. L'aide humanitaire et la réponse aux crises

La Commission ne semble pas donner de définition claire de la « réponse aux crises », bien que cette expression soit employée dans le mandat de la Commissaire Georgieva et dans les prérogatives du SEAE. Dans la littérature de la Commission, la notion de « crise » renvoie à des catastrophes naturelles ou à des conflits et peut appeler une « réponse », c'est-à-dire une action, « humanitaire » ou « politique ». Ce concept paraît donc représenter un premier vecteur de confusion au sein même de la Commission.

Les incohérences et le manque de coordination entre les actions humanitaire et de développement se retrouvent au niveau des actions extérieures de la Commission. La coordination des structures et des ressources de l'action extérieure de l'Union se révèle

⁸¹⁵ Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 2.

⁸¹⁶ A ce sujet, voir notamment HELMER Madeleen, HILHORST Dorothea, « Natural disasters and climate change », *Disasters*, vol. 30, n° 1, mars 2006, p. 1-4 dans (n° spécial « Climate change and disasters »).

souvent amoindrie par les différentes stratégies suivies par chaque Direction générale. Des initiatives témoignent pourtant des efforts de la Commission pour renforcer la cohérence entre les politiques mises en œuvres (création du Centre de gestion des crises (CGC) et, plus récemment, du programme Humanitaire Plus, coexistant avec les instruments traditionnels humanitaires et de développement)⁸¹⁷. Les partenaires humanitaires dénoncent néanmoins des failles dans la continuité des instruments européens⁸¹⁸.

La coordination entre les services en charge de l'aide extérieure ne semble pas compenser suffisamment l'architecture institutionnelle plutôt éclatée des services ainsi que le pari de la Commission de répartir de façon assez stricte les instruments d'aide humanitaire et d'aide au développement. Au surplus, la communication entre les Directions générales n'est pas favorisée par la répartition géographique des bâtiments abritant ces services⁸¹⁹. Au sein de la DG ECHO, une unité assure la représentation auprès des autres services de la Commission, notamment en charge des relations extérieures. Or, aucune procédure ne prévoit l'analyse conjointe des situations de crise, ni la préparation conjointe de la réponse à ces crises entre la DG ECHO et EuropeAid. Les propositions de décisions de financement établies par ECHO sont transmises à EuropeAid et au SEAE, qui en prennent connaissance, sans pouvoir, en aucun cas, proposer de modifications. Si l'urgence de la situation peut expliquer cette inflexibilité, la communication n'est pas meilleure dans l'autre sens. EuropeAid ne consulte qu'exceptionnellement la DG ECHO pour la mise en œuvre de projets de développement dans les pays où cette dernière est pourtant déjà

⁸¹⁷ Le CGC, structure commune aux Directions générales responsables de l'aide extérieure, a représenté l'un des éléments majeurs de la réforme des relations extérieures initiée en 1997. Voir notamment DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 448-452 et 505-508.

Le programme Humanitaire Plus est destiné aux États fragiles en proie à des crises de longue durée (en général post-conflit, comme ce fut le cas en Angola, au Burundi ou au Soudan). Ce programme diffère des projets habituels d'aide humanitaire puisqu'il soutient des actions durables devant poser les bases nécessaires à la mise en place de projets de développement et participer au rétablissement de la paix. Ses objectifs entrent en contradiction avec la position de la DG ECHO. Il s'agit en quelque sorte d'un compromis entre l'absence d'action et l'intervention militaire. Le programme est financé par le FED et mis en œuvre par des partenaires humanitaires et non par des partenaires étatiques (comme cela est le cas pour les programmes classiques d'aide au développement) afin d'éviter de soutenir un régime.

⁸¹⁸ Des ONG ont en effet dénoncé l'insuffisance des financements européens accordés aux projets de réhabilitation ou de transition (notamment dans les situations post-conflit) et reconnu rencontrer des difficultés pour obtenir des financements (voir ACTIONAID, *Improving European development coopération : the link between relief, rehabilitation and development*, 2003).

⁸¹⁹ Les DG sont en effet réparties dans des bâtiments distincts disséminés au sein du « quartier européen » de Bruxelles. Voir la carte « Immeubles occupés par la Commission à Bruxelles » à l'adresse : http://ec.europa.eu/oib/pdf/building-map_fr.pdf.

présente⁸²⁰. La DG ECHO parvient d'ailleurs parfois à coordonner plus efficacement ses activités avec d'autres acteurs internationaux qu'avec les services de la Commission⁸²¹.

L'aide humanitaire représente l'une des réponses de l'Union lors d'une crise. D'autres instruments de politique extérieure sont susceptibles d'être mobilisés, tant en amont (prévention) qu'en aval (réhabilitation) de la crise⁸²². Consciente de l'éclatement des compétences concernant les activités d'aide humanitaire entre ses différentes Directions générales et du défaut de coordination entre celles en charge des relations extérieures, la Commission tente de renforcer la cohérence de ses services afin d'apporter une réponse adéquate aux situations d'urgence et d'accroître ainsi l'impact de sa réponse⁸²³. Le Plan global Sahel illustre d'ailleurs la recherche de la cohérence, de la complémentarité et de la continuité entre les DG ECHO et EuropeAid. Il était prévu au moment de l'élaboration du plan global que les actions mises en place par ECHO pour lutter contre la malnutrition devaient être pérennisées par des projets de développement d'EuropeAid à partir de 2013.

Consciente de ses écueils, la Commission souhaite que le manque de cohérence nuise le moins possible à l'efficacité de ses actions extérieures. Elle veille en même temps à ce que les responsabilités soient clairement réparties afin de ne pas compromettre les spécificités et les mandats distincts des instruments à sa disposition : l'aide humanitaire, la coopération au développement, la protection civile et la gestion des conflits via la PESC. Il s'agit en effet de trouver le délicat équilibre entre cohérence et indépendance.

La DG ECHO a veillé à ce que le SEAE n'intègre pas l'aide humanitaire parmi ses prérogatives. La Commission est en effet attachée à ce que la cohérence ne remette pas en cause les principes de neutralité, d'impartialité et de non discrimination des actions humanitaires qu'elle finance⁸²⁴. La mise en œuvre de ces instruments parallèlement à

⁸²⁰ Voir VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 19.

⁸²¹ Entretien avec Jan EIJKENAAR (*Conseiller humanitaire régional Sabel*, DG ECHO) au Burkina Faso en décembre 2008.

⁸²² Citons, notamment, l'instrument de stabilité pour la prévention, la gestion et la résolution des crises (telles que la réintégration des populations déplacées ou réfugiées, le déminage, le désarmement ou la démobilisation) qui vise, par des mesures de long terme, à améliorer la préparation lors des phases d'avant crise et de rétablissement post crise. L'aide technique et financière de la Commission participe alors à la consolidation des capacités des organisations concernées (échanges de savoir-faire et d'informations, formations, évaluations des risques et des menaces, mise en place de systèmes d'alerte précoces, etc.).

⁸²³ Contrairement à d'autres donateurs, comme les États-Unis (avec USAID) ou le Royaume-Uni (avec le DFID), la Commission préfère conserver deux organismes distincts pour la gestion de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, fonctionnant avec des procédures et des ressources différenciées.

⁸²⁴ « Les mesures exposées dans la présente communication ont pour objectif commun de promouvoir l'efficacité, la cohérence et la coordination des différents instruments de politique extérieure de l'Union dans les situations de crises et de catastrophes, tout en préservant la spécificité de leur mission, et en particulier ce que l'on appelle 'l'espace humanitaire' », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers*, COM(2005) 153

l'action humanitaire pourrait, en particulier, compromettre la neutralité de l'aide d'urgence. Les populations ne distingueraient en effet pas nécessairement les acteurs et les mandats des différents intervenants européens et considéreraient généralement ces acteurs comme émanant de l'Union européenne en tant qu'entité unique. Malgré son statut particulier au sein de la Commission, qui peut nuire à la cohérence d'ensemble des relations extérieures, ECHO cultive sa singularité. La Commissaire Georgieva a d'ailleurs réaffirmé la non-intégration de l'aide humanitaire parmi les outils de réponse aux crises⁸²⁵.

Le manque de cohérence ne permet généralement pas de mettre des capacités ni des moyens prévus pour un instrument de politique extérieure au service d'un autre. En dépit de la recommandation du rapport Barnier de renforcer les moyens européens, y compris pour soutenir les actions humanitaires⁸²⁶, les mécanismes de coordination ne semblent pas d'une grande efficacité, tant au niveau de la conception que de la mise en œuvre des projets.

Le problème de la cohérence des actions extérieures n'est pas confiné à la Commission. La coordination interinstitutionnelle n'est pas plus aisée. Le Parlement et le Conseil sont également impliqués dans la politique extérieure de l'Union, et dans l'action humanitaire en particulier. Les contrôles instaurés ne garantissent pas pour autant une action cohérente et efficace de l'Union⁸²⁷. La complexité des relations entre les institutions se trouve renforcée par le statut unique d'ECHO. Le Parlement s'interrogeait d'ailleurs à juste titre sur les opportunités de responsabilité des organes de la Commission selon les activités mises en œuvre :

« Y a-t-il des pays où ECHO pourrait passer la main et où le "développement normal" pourrait prendre le relais ? Compte tenu des bons résultats obtenus par ECHO sur le plan de la mise en œuvre et de sa plus grande souplesse, les DG géographiques (DEVE et RELEX) sont-elles enclines à "laisser faire" ECHO, plutôt qu'à intégrer ses actions dans leurs propres programmes une fois que l'urgence de la crise s'est estompée ? »⁸²⁸

En définitive, si tous les instruments à sa disposition étaient mieux coordonnés, la Commission disposerait d'une plus grande cohérence qui améliorerait sa crédibilité, sa légitimité et son influence. Le regroupement des dispositions relatives à l'action extérieure

final du 20.04.2005, point 2 § 4.

⁸²⁵ « Opening Address by Kristalina Georgieva, European Commissioner for International Cooperation, Humanitarian aid and Crisis response », *op. cit.*, p. 6.

⁸²⁶ Rapport Barnier, *op. cit.*, p. 13.

⁸²⁷ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, C.

⁸²⁸ PARLEMENT EUROPEEN, « Document de travail n° 7 sur l'aide humanitaire. Procédure budgétaire 2004 », Commission des budgets, Rapporteur : Jan Mulder, 23 avril 2003, PE 325.530, p. 8.

de l'Union dans une seule rubrique des perspectives financières témoigne d'un souci de gagner en lisibilité et d'assurer une plus grande complémentarité des leviers de l'action extérieure⁸²⁹. L'Union cherche à mettre en œuvre une action plus cohérente vis-à-vis des pays tiers puisque toutes les actions, qu'elles soient économiques, politiques ou humanitaires, ont des objectifs généraux communs. Malgré la création d'outils pour favoriser la coordination, la cohérence de l'aide humanitaire européenne souffre également d'une coordination défailante entre la Commission et les États membres.

B. La coordination défailante de l'aide humanitaire des acteurs européens

L'aide humanitaire étant une compétence partagée entre la Commission et le Conseil⁸³⁰, les États membres développent leur propre politique dans ce domaine. Or, il s'agit de l'un des domaines sensibles, avec l'ensemble des actions extérieures, pour lesquels les États membres se montrent plutôt prudents vis-à-vis des compétences qu'ils choisissent de déléguer à la Commission. Pourtant, il est inscrit dans les textes de droit de l'Union que la Commission et les États membres doivent coordonner leurs actions humanitaires⁸³¹. D'après la Cour des comptes, la notion de coordination « *peut, selon les cas, recourir des mesures très différentes et la coordination peut aller de la simple transmission d'informations en sens unique à la mise en commun systématique de ressources mobilisées de façon coordonnée* »⁸³². Dans quelle mesure les actions humanitaires de la Commission et des États membres se complètent-elles, se renforcent-elles, se dupliquent-elles, ou, au contraire, se contrarient-elles ?

Face à l'ampleur et à la fréquence des catastrophes naturelles et d'origine humaine surgissant dans le monde, les priorités des États membres et de la Commission ne sont pas toujours similaires, voire compatibles (1). Dans ce contexte, les résultats et la visibilité de l'action humanitaire de l'Europe dans son ensemble souffrent du manque de coordination et d'harmonisation entre les différentes actions menées par ces acteurs. Par ailleurs, tant la Commission (2) que le Conseil (3) ont tenté d'améliorer la coordination, la cohérence et la complémentarité de l'action humanitaire européenne.

⁸²⁹ Les dispositions figuraient à plusieurs endroits différents dans les traités antérieurs. Les fonds dédiés aux politiques extérieures, auparavant dispersés, sont regroupés dans la rubrique n° 4 « L'Union européenne en tant que partenaire mondial » des perspectives financières pour la période 2007-2013.

⁸³⁰ Voir *supra* Partie 1, chap. 1, II, A. Voir l'Annexe 3 table g pour les montants des financements de la DG ECHO et des États membres en 2011.

⁸³¹ « *L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet* » (art. 21 § 3 al. 2 TUE).

⁸³² COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97, op. cit.*, p. 23.

1. Des politiques nationales disparates

Tous les États membres n'ont pas la même tradition ni expérience en matière d'aide humanitaire, loin s'en faut. Par conséquent, tous ne partagent pas la même conception du rôle que devrait jouer la DG ECHO⁸³³.

Les pays scandinaves et les Pays-Bas considèrent davantage la Commission comme une source complémentaire de financements pour leurs actions humanitaires que comme un véritable acteur. Ces États, ainsi que le Royaume-Uni, souhaitent privilégier l'ONU pour la coordination de l'aide humanitaire. ECHO représente donc pour eux un intermédiaire supplémentaire pour l'attribution des fonds puisque la DG Aide humanitaire finance en partie les agences onusiennes et les ONG nationales.

Ces États, accompagnés généralement par la France et l'Allemagne, consacrent des budgets importants à l'aide humanitaire. En insistant par exemple pour que la Commission se charge d'activités d'évaluation, ils transfèrent à ECHO leurs préoccupations relatives à la qualité et à la transparence de l'aide. Ils considèrent qu'ECHO, en tant qu'acteur multilatéral, est plus légitime qu'un État dans ce domaine normatif. En conséquence, la DG ECHO a développé une importante capacité à financer des évaluations relatives à ses programmes et ceux de ses partenaires. Cependant, ces contrôles apprécient moins l'efficacité de l'aide que la capacité de gestion et le respect des procédures⁸³⁴.

Les États qui consacrent jusqu'à 10 % de leur aide extérieure pour l'aide humanitaire, tels que le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas, ont généralement une politique en la matière clairement définie. Certains sont dotés de capacités institutionnelles leur permettant d'influencer les orientations d'ECHO⁸³⁵. Leurs activités entrent parfois en concurrence avec la Commission. La conception britannique (et plus généralement anglo-saxonne) de l'aide humanitaire comme instrument de la politique étrangère s'inscrit dans cette perspective. Lors de la crise du Kosovo, le Royaume-Uni a souhaité réserver la possibilité que la Commission intervienne dans le champ humanitaire à condition que cela n'interfère pas avec ses objectifs de politique étrangère. Les grands États membres

⁸³³ BRUSSET Emery, TIBERGHEN Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 56-57.

⁸³⁴ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, C, 3 et 4.

⁸³⁵ Le HCCI mentionne en particulier le dispositif britannique : « disposant de moyens budgétaires et humains importants, s'appuyant également sur des centres de recherche universitaires capables de l'accompagner dans son action, il associe toutes les composantes étatiques et non étatiques liées au contexte de crise. Cela lui permet d'influer sur les orientations stratégiques des politiques européennes (en particulier ECHO), alors que la cohérence du dispositif français paraît prise en défaut lorsqu'il s'agit d'apporter des réponses coordonnées au niveau européen » (HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « Crises, coopération et développement », *Rapport de la Commission « Gestion, prévention des crises et coopération »*, présidée par F. Tiberghien, 23 novembre 2000, 75 p., p. 3).

disposent souvent de services juridiques au sein de leur ministère des Affaires étrangères qui veillent à ce que les actions de la Commission se limitent à l'aide humanitaire et ne conduisent pas à des interventions au titre de la PESC⁸³⁶. Ils s'opposent à l'extension du mandat d'ECHO dans la « zone grise » et plaident pour une définition stricte des activités de la DG Aide humanitaire afin que celle-ci ne soit utilisée comme vecteur principal pour défendre leur politique étrangère. S'ils ne s'opposent pas à la présence de la Commission lors d'une crise, la visibilité d'ECHO ne doit pas nuire à la leur.

Les États ayant intégré l'Union depuis 2004 constituent une dernière catégorie. Dotés de budgets relativement faibles pour l'action humanitaire, ils ont peu d'expérience en la matière. La DG ECHO représente alors le meilleur moyen pour rationaliser et unir des efforts qui seraient moins efficaces s'ils étaient conduits de manière dispersée par chacun de ces États. Ces derniers estiment que leurs intérêts sont mieux défendus par la mise en commun des ressources humanitaires au niveau européen et ont donc tendance à plaider en faveur d'un rôle accru de la DG ECHO sur la scène internationale. Celle-ci présente par ailleurs l'avantage de pouvoir mobiliser des fonds assez conséquents et d'avoir un impact non négligeable dans une zone géographique ou un secteur donnés. En tant que membres de l'Union, ces États participent à l'effort européen d'aide humanitaire, en contribuant au budget général à partir duquel les actions humanitaires sont financées, sans avoir à mener eux-mêmes une politique en la matière. Ils estiment bénéficier d'une visibilité plus importante que s'ils mettaient en œuvre eux-mêmes des actions humanitaires et préfèrent laisser aux autres membres le soin d'établir une politique nationale d'aide humanitaire.

Les actions humanitaires des États membres bénéficient des liens historiques que ces pays ont noués avec des pays tiers et/ou des avantages comparatifs obtenus dans certains secteurs d'activités par expérience (par exemple la médecine d'urgence française ou le plaidoyer des pays scandinaves). Alors que l'Union pourrait tirer profit de la relativement longue expérience qu'ont les États membres en matière d'aide humanitaire ainsi que de leurs capacités logistiques, la réalité est tout autre. La coexistence de vingt-neuf politiques d'aide humanitaire au sein de l'Union européenne (celles des vingt-huit États membres plus celle de la Commission) rend ardue la nécessaire coordination.

L'application des principes de cohérence, de coordination et de complémentarité a un impact direct sur l'efficacité de l'aide humanitaire de la Commission ainsi que sur la cohérence globale de l'aide avec les autres bailleurs humanitaires – en particulier les États

⁸³⁶ BRUSSET Emery, TIBERGHIE Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », *op. cit.*, p. 56-57.

membres – et les partenaires. Ces principes visent également à optimiser l'utilisation des fonds européens dédiés à l'aide humanitaire. Or, tous les États n'y ont pas adhéré et peu de mécanismes de coordination formelle ou de mise en cohérence existent entre les politiques nationales d'aide humanitaire. La Cour des comptes a ainsi relevé qu'« *au cours de la période 1992-1995, les États membres qui ont informé systématiquement ECHO de leurs interventions à caractère humanitaire sont demeurés l'exception* »⁸³⁷. L'évaluation de la DG ECHO, chargée de dresser le bilan de l'application de ces trois principes, est tout aussi sévère :

*« Il n'existe pas d'action commune, pas de procédure commune et aucune visibilité commune. La plupart des pays agissent sans se préoccuper des autres joueurs. [...] Le sérieux manque de cohérence, de coordination et de complémentarité dont témoigne l'aide humanitaire de l'UE a eu un impact négatif sur son efficacité. Il semblerait que les priorités nationales et la volonté d'afficher une visibilité nationale, importent plus – s'agissant de l'aide humanitaire internationale – qu'une aide efficace et coordonnée de l'ensemble de l'UE »*⁸³⁸.

Les évaluateurs concluent qu'« *en fait, l'aide humanitaire de l'Union n'est ni orchestrée, ni cohérente* » et précisent : « *les politiques d'aide humanitaire des États membres de l'UE continuent à manquer de coordination, tandis que leur complémentarité et leur cohérence sont insuffisantes* »⁸³⁹.

Pourtant, les États membres sont tenus de poursuivre une politique nationale cohérente par rapport aux politiques extérieures élaborées au niveau de l'Union :

*« Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales »*⁸⁴⁰.

Avant le traité de Lisbonne, l'aide humanitaire n'étant pas reconnue comme une compétence explicite de l'Union, les articles du traité CE relatifs à la coopération entre les

⁸³⁷ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97, op. cit.*, p. 25.

⁸³⁸ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005, op. cit.*, p. 19

⁸³⁹ *Ibid.*, respectivement p. 20 et 5. Leur constat s'inscrit dans la continuité des conclusions de la Cour des comptes en 1997 (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97, op. cit.*, p. 9).

⁸⁴⁰ Article 24 § 3 TUE. L'article 4 § 3 TUE rappelle par ailleurs le rôle des États membres en matière d'exécution des actes de l'Union : « *En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union* ». Voir également la Résolution du Conseil « Développement » du 22 mars 1977, *Coordination des actions de la Communauté et des États membres en matière d'aide d'urgence et humanitaire* (Bulletin CE 3/1977 points 2.2.10 et 2.2.11).

États membres et les actions extérieures de l'Union s'appliquaient à l'aide humanitaire⁸⁴¹. La Commission et les États membres étaient placés sur un pied d'égalité au regard des efforts qu'ils devaient mener en matière de cohérence et de coordination en ce qui concernait la coopération au développement⁸⁴².

Dans le traité de Lisbonne, l'article spécifique à l'aide humanitaire est autrement moins contraignant en termes de coopération. L'article 214 TFUE indique que la responsabilité de la coordination incombe à la Commission, les États membres étant donc exemptés d'une telle mission. Ceux-ci ne sont plus tenus de favoriser la cohérence, seule la Commission « *peut* » (et non « *doit* ») s'efforcer de renforcer la coordination⁸⁴³. Cette rédaction est d'ailleurs conforme à celle souhaitée par le Conseil dans le règlement humanitaire (art. 10 § 1). Là encore, les termes les moins contraignants ont en définitive été choisis, puisque la proposition de règlement humanitaire prévoyait : « *dans le cadre de son action humanitaire, la Communauté européenne s'efforcera de développer sa collaboration et coopération avec les pays tiers* »⁸⁴⁴. En revanche, la nature des actions à mener pour améliorer la coordination restent vagues : « *il sera procédé une fois par an au sein du comité [...] à un examen de la problématique générale de la coordination des actions communautaires et nationales d'aide humanitaire* »⁸⁴⁵.

⁸⁴¹ L'article 208 TFUE insiste sur la nécessaire complémentarité entre les politiques de développement de la Commission et des États membres : « *La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement* » (§ 1). L'article 210 TFUE prévoit quant à lui les dispositions spécifiques pour la synergie entre l'Union et les États membres en matière de coopération au développement : « *1. Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide de l'Union. 2. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1* ».

⁸⁴² Art. 180 § 1 traité CE. Voir également la Résolution du Conseil du 28 novembre 1991 sur les aides d'urgence, dans laquelle le Conseil « *recommande à la Commission et aux États membres de poursuivre et d'amplifier ces efforts de coordination en Europe et sur le terrain et de prendre à cet effet les mesures administratives et autres qui s'imposent* ». Parmi ces « *mesures administratives et autres* », la création d'ECHO constitua une contribution majeure.

⁸⁴³ « *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* » (art. 214 § 6 TFUE, dont la rédaction s'inspire de l'article 180 § 2 du traité CE). Cette rédaction reconnaît une plus large responsabilité à la Commission par rapport aux États membres en matière de coordination. Néanmoins, le Conseil et la Commission sont tous deux responsables de la cohérence des actions extérieures (art. 21 § 3 al. 2 TUE).

⁸⁴⁴ COM(95) 201 final du 31.05.1995, *op. cit.*, art. 10 (nous soulignons).

⁸⁴⁵ *Ibidem*.

2. Les initiatives de coordination de la Commission

Les évaluateurs de la DG ECHO imputent le manque de la coordination de l'aide humanitaire à la timidité de la Commission à exercer son mandat⁸⁴⁶. Pourtant, de nombreuses procédures et divers instruments ont été institués afin de promouvoir ou d'améliorer la coordination entre les actions humanitaires européennes⁸⁴⁷. L'exemple le plus concret reste la possibilité de mener des actions conjointes entre ECHO et les États membres, même si cette option n'est plus envisagée⁸⁴⁸. Ces outils visent néanmoins à favoriser la coopération sur une base purement incitative.

Le Consensus européen sur l'aide humanitaire en est un exemple éloquent⁸⁴⁹. En décembre 2006, le Commissaire européen en charge du Développement et de l'Aide humanitaire, Louis Michel, a organisé une large consultation suivie d'un débat de fond avec les États membres et les partenaires de la DG ECHO (neuf agences onusiennes spécialisées, l'Organisation internationale pour les migrations, vingt-neuf acteurs du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, cent douze ONG). La consultation a porté sur diverses problématiques de l'aide humanitaire européenne : les principes et l'espace humanitaires ; le respect du droit international humanitaire ; la cohérence des interventions des différents acteurs, en particulier au sein même de l'UE ; les bonnes pratiques humanitaires ; les liens avec d'autres formes d'aide extérieure ; la cohérence politique et opérationnelle de l'utilisation de ressources militaires ; le financement de l'aide.

Le 13 juin 2007, la Commission a adopté une Communication qu'elle a présentée au Conseil et au Parlement. Le document final se structure autour de trois parties. La première, la plus longue, décrit la conception de l'action humanitaire de l'Union dans son ensemble. La deuxième a pour objectif de montrer l'avantage comparatif de la Commission en la matière et donne des indications sur les actions qu'elle prévoit de réaliser à moyen

⁸⁴⁶ FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 17-18. Voir également GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁴⁷ Voir APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 58-59. Citons :

- les réunions régulières depuis mars 1997 entre les représentants de la Commission et des États membres en matière d'aide d'urgence (renforcées par le Conseil lors de sa 1663^e session – Coopération au développement, tenue à Bruxelles le 25 mai 1993) ;
- la transmission des décisions d'aide humanitaire par tout État membre à la Commission qui transmet ensuite aux autres États membres (mais la Commission ne dispose alors pas du pouvoir de coordonner ces actions) ;
- les réunions concernant l'aide alimentaire au sein du FED ;
- les délégations permanentes de la Commission servant d'interfaces aux acteurs présents dans un pays ;
- la résolution n° 9875/91 du Conseil du 28 novembre 1991 sur la coordination de l'aide d'urgence.

⁸⁴⁸ Voir *supra* Partie 1, chap. 1, I, B, 2.

⁸⁴⁹ Consensus européen sur l'aide humanitaire, *op. cit.* Voir également PALAU-LEGUAY Floriane, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. La légitimité communautaire en question », *op. cit.*

terme. Enfin, la troisième partie présente les dispositions finales, relatives à la mise en œuvre de bonnes pratiques humanitaires, notamment à l'instauration de discussions régulières au sein du Conseil, ainsi qu'au plan d'action⁸⁵⁰. Ce dernier décrit la mise en œuvre des principes établis dans le Consensus et ambitionne de les opérationnaliser.

Le Consensus n'est pas un acte législatif, mais représente une base politique au niveau européen⁸⁵¹. Jugé perfectible par de nombreux observateurs, il s'agit d'un document unique en son genre. Il tente d'apporter des réponses aux défis auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires. La déclaration conjointe définit une vision commune pour l'Union, ainsi qu'une stratégie concrète permettant de porter secours, de manière effective, aux millions de personnes dans le monde affectées par les catastrophes naturelles et les conflits. Le Consensus réaffirme notamment l'engagement européen par rapport au droit international humanitaire et aux principes humanitaires. Mais il ambitionne avant tout de renforcer la coordination européenne, tant au sein de la Commission qu'entre les institutions, afin de réagir avec plus d'efficacité et, surtout, de s'exprimer d'une seule voix. En définitive, il traduit la volonté de l'Union de s'affirmer en tant qu'acteur humanitaire international et se veut l'expression d'un discours humanitaire européen unique. Pourtant, sa mise en œuvre reste aléatoire.

L'évaluation à mi-parcours du plan d'action du Consensus a relevé plusieurs défaillances et préconisé d'accentuer les efforts en matière de cohérence, de coordination et de complémentarité des actions de l'Union dans son ensemble, en rappelant que « *le consensus encourage avant tout une réponse humanitaire cohérente, coordonnée et efficace de la part de l'UE, qui est basée sur les contributions complémentaires des 27 États membres et de la Commission européenne* »⁸⁵². La diversité des pratiques des États membres renforce les difficultés de la mise en place du Consensus au niveau étatique. Pourtant, cette mise en place devrait être facilitée par le soutien que les États membres ont apporté à cette initiative lors du processus d'adoption.

⁸⁵⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire – plan d'action*, Document de travail des Services de la Commission, traduction de courtoisie de la DG ECHO du document SEC(2008) 1991 du 29.05.2008 (adopté par la Commission et les États membres moins d'un an après la publication de la proposition, ce qui est relativement rapide compte tenu de la dimension politique du document).

⁸⁵¹ Le Consensus est en effet issu d'une communication de la Commission européenne, qui, contrairement à un règlement, n'a pas de portée obligatoire et n'a donc aucune valeur juridique contraignante.

⁸⁵² COMMISSION EUROPEENNE, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation à mi-parcours du plan d'action du Consensus européen sur l'aide humanitaire : mise en œuvre d'une action humanitaire de l'UE efficace et fondée sur des principes*, COM(2010) 722 final du 08.12.2010, p. 3.

L'évaluation recommande en outre d'améliorer la coordination des acteurs européens en exploitant davantage les initiatives et les opportunités en termes de partage de responsabilité et de répartition des tâches. La disparité des capacités et des traditions des États membres en matière d'aide humanitaire et les ressources (notamment humaines) limitées face aux besoins croissants appellent à répartir davantage et plus explicitement les rôles. En particulier, la Commission recommande que la responsabilité d'un chef de file soit reconnue⁸⁵³, tout en regrettant que « *les donateurs européens qui figurent parmi les États membres ayant une longue tradition d'aide bilatérale demeurent très enclins à assurer une forte représentation bilatérale dans le système humanitaire international* »⁸⁵⁴.

La Commission propose d'ailleurs que les priorités soient mieux définies et que « *la faisabilité d'une définition indicative de cibles à long terme (objectifs humanitaires de l'UE)* » soit examinée conjointement avec le Conseil et le Parlement⁸⁵⁵. Ces efforts de programmation concerneraient également d'une part l'amélioration de la transition entre l'aide d'urgence et l'aide au développement ; d'autre part la coordination et le dialogue stratégique avec d'autres acteurs (notamment entre donateurs et opérateurs).

De plus, la Commission préconise « *la mise en place d'un processus régulier collectant plus facilement les informations sur les actions contributives effectuées par des donateurs individuels de l'UE* »⁸⁵⁶. L'efficacité de l'aide peut en effet être renforcée en améliorant le partage et l'échange réguliers d'informations de qualité et fournies en temps opportun sur les fonds et les stratégies humanitaires entre les États membres d'une part, entre ceux-ci et la Commission d'autre part. En s'efforçant de mener une action coordonnée, cohérente et complémentaire, les protagonistes européens limiteraient les duplications et les failles dans les financements. À cette fin, plusieurs outils ont été mis en place, tels que les systèmes « *HOLIS 14 points* » (*Humanitarian Office Local Information System*) et *TR-AID (Transparent Aid)*.

Les États membres et la Commission sont tenus d'enregistrer en temps réel leurs contributions financières dans la base de données en ligne « *14 points* » qui centralise l'information relative aux financements humanitaires européens, transférée ensuite au Service de surveillance financière (*Financial Tracking System*) des Nations Unies.

⁸⁵³ COM(2010) 722 final du 08.12.2010, *op. cit.*, p. 9-10.

⁸⁵⁴ La Commission ajoute : « *en l'absence d'une meilleure répartition de la charge, d'une mise en commun des informations et du savoir-faire et d'une division plus claire des tâches, l'UE atteint rapidement les limites de sa capacité de chef de file lorsqu'il s'agit d'apporter une contribution concertée à l'amélioration de la réponse humanitaire globale* », *ibid.*, p. 7.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁵⁶ COM(2010) 722 final du 08.12.2010, *op. cit.*, p. 8. Le document précise : « *À l'heure actuelle, cette évaluation est partiellement effectuée via des déclarations explicites de réalisation et de résultats par action et par domaine d'action* », *ibidem*.

Le système TR-AID s'inscrit dans le même cadre mais couvre toute l'aide extérieure – l'aide humanitaire, la protection civile et l'aide au développement. Cette base de données en ligne compile maintes sources d'information relatives à l'aide humanitaire et au développement (d'OCHA, de l'OCDE et de certains États membres de l'UE) et ambitionne de faciliter le partage d'informations entre les principaux donateurs internationaux afin que l'aide soit utilisée le plus efficacement possible.

Au-delà de la collecte et de l'échange d'informations, certes nécessaires en amont et au cours de l'action humanitaire, il s'avère fondamental que l'analyse d'impact soit intégrée aux procédures qualitatives afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et d'éviter notamment de reproduire certaines erreurs dans des contextes similaires. Suivant la même logique, la Commission souhaite que le suivi de la mise en œuvre des engagements du Consensus soit effectué sur une base plus régulière.

Toutes les déclarations de bonne volonté en matière de coordination masquent des enjeux de pouvoir entre les institutions européennes⁸⁵⁷. Les déclarations des États membres, qui souhaitent formellement que la Commission ait davantage de responsabilités, sont en décalage avec leur refus de lui accorder davantage de compétences réelles⁸⁵⁸. La cohérence est par ailleurs mise à mal par les conceptions diverses et parfois contradictoires de l'aide humanitaire, les perceptions politiques, les traditions et les affinités historiques des zones d'intervention⁸⁵⁹. L'absence de coordination étroite entre les États membres et la Commission nuit à la cohérence de l'aide humanitaire. La Commission n'assurant pas un réel leadership pour coordonner les efforts humanitaires, ses actions et celles des États membres se chevauchent parfois. Inversement, et plus grave encore, des besoins ne sont pas comblés faute de coordination entre les efforts déployés par les acteurs européens.

De l'avis du Parlement, la Commission a très peu utilisé la possibilité qui s'offre à elle de prendre une initiative pour promouvoir la coordination entre les actions

⁸⁵⁷ Citons l'exemple du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité s'exprimant sur le besoin de coordination entre les actions extérieures de la Commission : « *If we are serious and effective in creating enhanced civilian capabilities, the EU will be able to play a unique role across the full range of humanitarian and peacekeeping tasks. But we also need to ensure adequate coordination of all these instruments. This is particularly important given the different roles of the EU's institutions and the Member States. It is why I have made it my priority to work closely with both Romano Prodi and Chris Patten* », SOLANA Javier, discours devant le *Danish Institute of International Affairs*, Copenhague, 11 février 2000. Notons qu'il ne mentionne pas Poul Nielson, pourtant Commissaire à l'aide humanitaire.

⁸⁵⁸ Les États membres appellent de leurs vœux que « *le CAH devienne une plate-forme ou un forum stratégique au sein duquel serait formulée la politique européenne en matière d'aide humanitaire* » et que davantage de réunions informelles entre ECHO et les États membres soient organisées (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 21).

⁸⁵⁹ Le système HOLIS 14 points souffre par exemple des diverses interprétations de l'action humanitaire qui nuisent à la fiabilité des statistiques relatives aux budgets et aux contributions d'aide humanitaire.

humanitaires qu'elle mène et celles des États membres afin de renforcer leur efficacité⁸⁶⁰. Des initiatives sont pourtant mises en place de manière croissante, mais elles restent ponctuelles. Les réunions de coordination, qui ont par exemple eu lieu à Bruxelles lors de crises majeures (tsunami sud asiatique en 2004-2005, inondations au Pakistan en 2006, séisme à Haïti en 2010), attestent de la prise de conscience de la nécessité d'instituer des mécanismes plus formels de consultation et de coordination entre les divers acteurs européens impliqués dans la réponse aux crises⁸⁶¹. Parmi ces mécanismes, les comités du Conseil, au premier rang desquels celui dédié à l'aide humanitaire, méritent notre intérêt.

3. Les comités du Conseil

Le principal comité regroupant les États membres et la DG ECHO est le comité d'aide humanitaire⁸⁶². Celui-ci participe, avec d'autres comités, à améliorer la cohérence des actions humanitaires de l'Union. À la différence du CAH qui est consulté afin de valider des décisions de financement, le groupe de travail du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFAs – *Council Working Group on Humanitarian Aid and Food Aid*) offre un canal de communication formelle entre la DG ECHO et le Conseil. Issu de l'élargissement et de l'adaptation du groupe de travail Aide alimentaire, le COHAFAs a été créé le 1^{er} janvier 2009 et placé sous la responsabilité du Conseil Affaires étrangères dans le but d'instaurer un forum approprié pour débattre régulièrement de la politique humanitaire et coordonner plus étroitement les actions des bailleurs européens⁸⁶³.

Le COHAFAs est notamment chargé de réaliser « un examen en milieu d'année des fonds et des besoins en matière de coordination des donateurs de l'UE et assurer des échanges réguliers sur les intentions et les schémas généraux en matière de financement par un échange de stratégie au niveau de l'UE, en concertation avec d'autres grands donateurs non européens dans le cadre des mécanismes internationaux existants de coordination des donateurs »⁸⁶⁴. Auparavant, le seul lien entre ces

⁸⁶⁰ PARLEMENT EUROPEEN (Direction générale des politiques externes de l'Union), *Le traité de Lisbonne et ses implications sur l'action extérieure de l'UE*, Note d'information, 2010, 30 p., p. 23-24.

⁸⁶¹ Plateforme de crise mise en place au sein de la DG RELEX après le tsunami est asiatique en 2004 (afin de maximiser les synergies entre les divers outils de l'Union mobilisés pour répondre à la crise, de renforcer la coordination politique entre la Commission et le Conseil et d'améliorer la circulation de l'information relative aux interventions de la Commission et des États membres) ; mécanisme interne ARGUS mis en place en juin 2006 pour coordonner la réponse aux crises multidimensionnelles.

⁸⁶² Voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, B, 1.

⁸⁶³ La création du COHAFAs fait suite au Consensus européen sur l'aide humanitaire et à son Plan d'action (actions 9, 31 et 32 renvoyant aux § 22, 27, 28 et 33 du Consensus).

⁸⁶⁴ SEC(2008) 1991 du 29 mai 2008, p. 14 (action n° 32).

bailleurs humanitaires, en dehors du CAH, s'établissait au sein du groupe de travail du Conseil Coopération au développement.

Si les missions du CAH et du COHAFSA se chevauchent la plupart du temps, ce dernier travaille en amont du processus décisionnel et est davantage axé sur l'échange d'informations. Les représentants des États membres spécialisés dans ces domaines, réunis en son sein une à deux fois par mois, débattent de questions stratégiques, opérationnelles et sectorielles relatives à l'aide humanitaire et alimentaire. Ce forum est rapidement devenu incontournable en ce sens qu'il effectue un premier travail de négociations des projets de financement de la DG ECHO et facilite les discussions sur des sujets tels que l'aide alimentaire, l'adaptation des réponses aux différentes crises ou encore la coordination entre bailleurs. Il a par exemple activement participé à la préparation de la convention d'assistance alimentaire⁸⁶⁵.

Le groupe de travail est également le lieu privilégié de partage et d'échange d'informations liées à une crise ou à un pays spécifiques. Les capacités de recueil et d'analyse de données particulièrement développées de la DG ECHO, en raison notamment de sa présence et de son réseau d'assistants techniques sur le terrain⁸⁶⁶, sont très appréciées de ses partenaires européens. La Commission dispose dès lors d'un rôle prépondérant de transmission de l'information, qu'elle accomplit non seulement au sein du COHAFSA, mais aussi par la mise à disposition auprès des États membres de rapports de situation (*SitReps*, *Situation Reports*)⁸⁶⁷. Ces rapports d'expertise se sont révélés très utiles pour de nombreux services spécialisés des États membres, notamment pour ceux dépourvus de présence sur le terrain.

Le COHAFSA discute également des options possibles pour améliorer la coopération et la coordination entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Il adopte des mesures afin de promouvoir l'efficacité et l'efficience de l'aide humanitaire internationale sous la coordination de l'ONU. Au sein de ce comité a lieu un échange annuel d'informations sur les politiques d'aide humanitaire et les stratégies d'intervention des États membres. La DG ECHO présente également aux États membres sa stratégie

⁸⁶⁵ Voir *supra* Partie, chap. 1, I, A, 1.

⁸⁶⁶ Voir *infra* Partie 3, chap. 2, II, A, 1.

⁸⁶⁷ Les rapports de situation ne sont pas rendus publics en raison des données sensibles qu'ils peuvent contenir. Ils visent à informer Bruxelles : des événements, de la situation, du nombre de victimes, de la présence et des actions des partenaires, des besoins identifiés par l'assistant technique, du montant estimé pour répondre à ces besoins. Ils incluent également des comptes-rendus de réunions de coordination et sont actualisés suivant l'évolution de la situation (entretien avec Alice FRIGATO (*Assistent technique*, Bureau régional de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest) à Dakar en décembre 2008).

d'intervention pour l'année à venir. Cette rencontre permet de favoriser les synergies entre les différentes stratégies des bailleurs européens. Les États membres et la Commission s'accordent par exemple sur les grandes lignes à adopter en termes de communication⁸⁶⁸.

Les acteurs européens se sont effectivement réunis en 2009 et 2010 afin d'échanger leurs points de vue relatifs aux stratégies humanitaires et aux niveaux de financement. Ces réunions ont contribué à accroître la compréhension mutuelle entre bailleurs européens, dont les modes opératoires et décisionnels diffèrent d'un pays à un autre. Cependant, l'impact limité de ces réunions n'a pas permis d'améliorer l'efficacité globale de la réponse européenne. Selon la Commission, la multitude des stratégies opérationnelles est en cause, d'autant que la plupart des États membres ne planifie pas l'allocation annuelle des fonds destinée à l'aide humanitaire. En réalité, de nombreux bailleurs européens prévoient de financer des organismes internationaux spécialisés et ne réservent qu'une partie des fonds à la réponse aux crises survenant pendant l'année⁸⁶⁹.

La Commission souhaite que le rôle du COHAFA soit renforcé « *pour garantir que les modalités distinctives et les objectifs spécifiques de l'aide humanitaire sont pleinement respectés, tout en assurant des liens solides entre l'aide humanitaire et les autres domaines politiques* »⁸⁷⁰. La PESC et les orientations relatives à l'aide au développement et au changement climatique sont en particulier concernées en raison de leurs répercussions potentielles sur l'aide humanitaire.

Les activités d'autres comités peuvent avoir des conséquences sur l'action humanitaire et nourrir des ambiguïtés entre celle-ci et la PESC.

Le Comité politique et de sécurité (COPS) transmet au Conseil des propositions sur la stratégie que l'Union devrait adopter pour une crise donnée et supervise la réponse de l'Union⁸⁷¹. Si la Commission y est représentée par un membre de sa Cellule de gestion de crise, ECHO n'assiste pas aux réunions du comité dans le souci de préserver sa neutralité, alors que l'action humanitaire y est considérée comme l'une des composantes de la stratégie de réponse aux crises.

⁸⁶⁸ COMMISSION EUROPEENNE, *On the mid-term review of the European Consensus on humanitarian aid action plan : Assessing progress and priorities in the EU's implementation of humanitarian action*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 1505 final du 08.12.2010. Document accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Évaluation à mi-parcours du plan d'action du Consensus européen sur l'aide humanitaire : mise en œuvre d'une action humanitaire de l'UE efficace et fondée sur des principes*, COM(2010) 722 final du 08.12.2010, p. 23-26.

⁸⁶⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁸⁷⁰ Il s'agit même de l'un des « *domaines spécifiques devant bénéficier en priorité d'efforts conjoints supplémentaires* », voir COM(2010) 722 final du 08.12.2010, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁷¹ Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité (JO L 27 du 30.01.2001, p. 1-3)

Le Comité des représentants permanents (COREPER) est une enceinte d'impulsion et de dialogue politiques⁸⁷². Les ambassadeurs permanents des États membres auprès de l'Union représentent et défendent les intérêts nationaux lors de la préparation des travaux du Conseil. Les activités du COHAFI sont en principe coordonnées au sein du COREPER avec les travaux de tous les comités et groupes de travail spécialisés, y compris les comités s'intéressant aux questions du développement, dans le but d'assurer la transition entre les financements destinés aux aides d'urgence et aux projets de développement.

Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) formule des recommandations et des avis pour le Comité politique et de sécurité sur les aspects civils de la gestion des crises pour lesquels la Commission a acquis une certaine expérience (police, administration et protection civiles, État de droit, etc.)⁸⁷³. En revanche, les opérations de secours ne relèvent pas des priorités du CIVCOM en cohérence avec la position ferme de la DG ECHO selon laquelle l'aide humanitaire n'est pas un instrument de gestion des crises⁸⁷⁴. ECHO reconnaît que le mécanisme de protection civile apporte une valeur ajoutée dans les premiers jours suivant le début d'une crise (notamment pour la gestion d'un éventuel afflux massif de réfugiés), mais pense que les secours au-delà de cette période sont déjà couverts par ses partenaires⁸⁷⁵.

Ces comités constituent des lieux d'échange et de coordination des actions extérieures de l'Union ayant un impact plus ou moins direct sur sa stratégie d'aide humanitaire, principalement lorsque les décisions concernent la réponse aux crises et la gestion civile des crises⁸⁷⁶. Si leurs responsabilités sont distinctes, la DG ECHO suit avec vigilance les travaux de ces comités afin que des capacités ne soient pas déployées lors du déclenchement d'une crise.

⁸⁷² Art. 240 TFUE et 16 § 7 TUE. Deux formations distinctes se réunissent : le COREPER I, pour les sujets à caractère techniques et le COREPER II pour les dossiers à caractère politique, institutionnel, économique et commercial. Les dossiers n'ayant pu faire l'objet d'un consensus sont ensuite débattus au sein du Conseil. L'ordre du jour du Conseil est donc déterminé par l'avancée des travaux au sein du COREPER.

⁸⁷³ Décision 2000/354/PESC du Conseil du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (JO L 127 du 27.05.2000, p. 1)

⁸⁷⁴ Voir notamment *Le consensus européen sur l'aide humanitaire*, *op. cit.*, §15 et *supra* Partie 1, chap. 1, II.

⁸⁷⁵ Voir MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 7.

⁸⁷⁶ D'autres instruments de la PESC que ceux présentés *infra* peuvent (ou ont pu) interférer avec la politique d'aide humanitaire lorsqu'ils prévoient des opérations, notamment à but humanitaire et de sauvetage. Il s'agit de la Cellule civilo-militaire, de l'Unité de planification et d'alerte rapide, du Groupe politico-militaire, du Comité militaire et de l'État-major de l'Union européenne. Ce dernier, aidé par la Cellule civilo-militaire créée en 2004, établit pour le Conseil les options stratégiques et militaires qui se présentent à l'Union pour les missions de Petersberg. Au sujet des interactions entre l'aide humanitaire et la PESC, voir également *supra* A et Première partie, chap. 1, II, B.

Conclusion

En dépit des efforts menés ces dernières années pour accroître la cohérence, la coordination et la complémentarité des services de la Commission et des institutions européennes, l'Union n'apparaît pas comme un acteur mondial cohérent. Or, l'aide humanitaire représente l'une des « fenêtres » de l'Union européenne sur la scène internationale du fait de son caractère a priori apolitique⁸⁷⁷.

La cohérence institutionnelle en matière d'aide humanitaire souffre de la mauvaise coordination et des chevauchements, d'une part entre la Commission et les États membres, d'autre part entre ces derniers. Comme l'a rappelé Louis Michel suite au séisme à Haïti, « [l'Union dispose] d'une vaste panoplie de moyens d'instruments pour répondre aux besoins d'urgence et à la reconstruction. Mais tant que perdureront les réflexes nationaux, nous ne serons malheureusement pas en mesure de tirer le bénéfice concret de ce statut virtuel de force collective »⁸⁷⁸. La DG ECHO se montre parfois réticente à participer à la coordination, notamment lorsque celle-ci pourrait mettre en péril les principes humanitaires ou participer à une forme de politisation de l'aide humanitaire. Elle adopte par conséquent une position ambiguë : elle souhaite la coordination et la complémentarité des actions lorsque cela participe à alléger la souffrance humaine mais redoute que la quête de cohérence de ces actions ne lui permette plus d'affirmer sa singularité et son attachement aux principes humanitaires.

La multiplication des crises complexes accroît pour l'Union la difficulté à les qualifier afin d'identifier les instruments adéquats. Tant que la Commission n'aura pas opéré une véritable coordination ni une claire délimitation du champ de mise en œuvre de ses instruments selon la nature de la crise, des chevauchements et des duplications, mais aussi des lacunes seront à déplorer. En dépit du traité de Lisbonne, ces outils se trouvent encore divisés entre des institutions distinctes, chacune obéissant à ses propres procédures. Par ailleurs, la délimitation floue des compétences pour les actions relevant de la « zone grise » entre l'urgence et le développement alimente la rivalité institutionnelle.

De surcroît, la Commission souffre d'un défaut commun à de nombreuses organisations internationales : les institutions créent de l'inertie dans un domaine – l'aide humanitaire – où la rapidité d'action est la plupart du temps vitale. L'ensemble de la

⁸⁷⁷ Règlement humanitaire, *op. cit.*, 9^{ème} considérant. L'Union n'est cependant pas le seul acteur majeur à rencontrer des difficultés de coordination de ses politiques extérieures. Emmanuelle Butaud cite ainsi le cas des agences d'aide extérieure américaines qui ont également souffert d'incohérences patentes (voir BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 71-72).

⁸⁷⁸ MICHEL Louis, Co-Président de l'Assemblée Paritaire ACP-UE, Discours du 10 janvier 2010.

Commission doit trouver un compromis entre rapidité et cohérence en termes d'actions extérieures. En particulier, le choix d'outils appropriés, cohérents et coordonnés en matière de lutte contre la malnutrition est crucial alors que celle-ci nécessite une réponse multisectorielle dans un cadre d'action se dégradant.

II. Un contexte international mouvant

La quête de cohérence et de coordination de l'Union européenne s'illustre parfaitement au Sahel. La multiplicité des décideurs européens ne favorise pas la cohérence des actions : tant le Conseil que la Commission élaborent des stratégies et mettent en œuvre des actions dans les États sahéliens. Au sein même de la Commission, le SEAE (le Service européen d'aide extérieure), EuropeAid (Direction générale du développement et de la coopération) et la DG ECHO (Direction générale de l'aide humanitaire) initient des programmes de politique extérieure, d'aide au développement et/ou humanitaire. Dans ces circonstances, comment l'assistance humanitaire de la Commission s'articule-t-elle avec les actions d'autres intervenants internationaux ? Les contours mouvants de la région expliquent également que les actions que l'Union y mène ne sont pas toujours aisées à identifier ni, incidemment, à coordonner.

La vulnérabilité des pays sahéliens est multiple. Elle provient économiquement de l'extrême pauvreté et de la déficience des systèmes agricoles, alors que l'impact des aléas climatiques est croissant ; socialement d'infrastructures défaillantes et de fractures ancrées dans les divisions communautaires ; politiquement de la fragilité des institutions, de la corruption et de la marginalisation de certaines catégories de populations. La zone sahélienne endure des bouleversements naturels (sécheresses, inondations, dégradations environnementales) et anthropiques (conflits, instabilité politique, pauvreté, insécurité alimentaire, maladies telles que VIH, paludisme, tuberculose, méningite, rougeole, choléra, etc.). La vulnérabilité des populations tient notamment à leur dépendance au secteur agricole, alors que la grande majorité des catastrophes naturelles les affectant sont d'origine hydrométéorologique. La répétition de catastrophes naturelles, conjuguée à une situation économique précaire et à une gestion politique défaillante, tend à engendrer des déplacements de population, des troubles et violences civils, voire des conflits⁸⁷⁹.

⁸⁷⁹ Philip Nel et Marjolein Righarts ont ainsi montré, en se basant sur des données de 1950 à 2000, que les catastrophes naturelles ont accru significativement le risque de violent conflit civil à court et à moyen termes, en particulier dans les pays à revenus faibles ou moyens qui ont des niveaux d'inégalités moyens ou élevés, des

Les tentatives d'amélioration de la situation socio-économique se heurtent dès lors à cet ensemble complexe. La paupérisation, les inégalités et le sentiment d'exclusion qui en résultent, conjugués à la perméabilité des frontières, offrent un terreau favorable aux revendications, aux dissidences, aux rébellions et aux extrémismes. La région suscite bien des inquiétudes dans le monde face au potentiel d'instabilité et d'insécurité. D'ailleurs, la multiplication des annonces de menaces reflète peut-être autant l'aggravation réelle de la situation que l'intérêt croissant porté à la région.

Ce potentiel de déstabilisation sera analysé dans le contexte de la réforme humanitaire entreprise par les Nations Unies (A). Si cette réforme internationale est susceptible d'influencer l'aide humanitaire de la DG ECHO, mais aussi la mise en œuvre des actions de lutte contre la malnutrition au Sahel, la situation alimentaire des populations sahéniennes sera avant tout contingente de l'environnement régional dans lequel elles vivent. Or, force est de constater que leur vulnérabilité s'est considérablement accrue en raison de l'évolution sécuritaire qui déstabilise la région (B) mais aussi de la contrainte croissante exercée par les incidents climatiques et la récurrence des crises alimentaires (C).

A. Un système humanitaire en réforme

La réforme humanitaire menée par les Nations Unies prend place dans l'effort de réforme générale du système onusien. La lenteur et la faiblesse de la réponse à la crise du Darfour ainsi que l'inadéquation de la réponse au tsunami les années précédant la réforme ont révélé avec acuité la nécessité d'accroître considérablement les capacités de réponse rapide dans les situations d'urgence. Alors que le paysage humanitaire se complexifie, l'amélioration de l'efficacité de l'aide est la priorité de la réforme qui vise à la rationaliser et à assurer une meilleure prévisibilité et responsabilité, en privilégiant les partenariats entre les multiples acteurs (1). En particulier, la réforme a eu des incidences sur l'action de la DG ECHO (2) et sur la lutte contre la malnutrition au Sahel (3).

régimes politiques mixtes et une croissance économique atone. Voir NEL Philip, RIGHARTS Marjolein, « Natural disasters and the risk of violent civil conflict », *International Studies Quarterly*, vol. 52, n° 1, 2008, p. 159-185, ainsi que WEBSTER Mackinnon, GINETTI Justin, WALKER Peter *et al.*, *The humanitarian costs of climate change*, Medford, Feinstein International Center, décembre 2008, 36 p.

1. La réforme humanitaire

La réforme, mise en œuvre à partir de juillet 2005, repose sur quatre piliers : le *leadership*, le financement, la coordination et le partenariat⁸⁸⁰.

Le *leadership* concerne l'approche par « *clusters* » (approche de responsabilité sectorielle, voir tableau 11)⁸⁸¹. Un *cluster* est un groupe de travail réunissant les différents acteurs humanitaires opérant dans un même secteur, dans le but de garantir de meilleures préparation et coordination des réponses. Au niveau global, le *cluster* doit améliorer la capacité technique du secteur concerné et assurer une couverture efficace des besoins en coordination avec les autres secteurs. Au niveau national (ou niveau de terrain), l'approche vise à renforcer la coordination et l'efficacité des agences humanitaires.

Tableau 11. Les *clusters* humanitaires⁸⁸²

| <i>Cluster</i> | <i>Agence responsable⁸⁸³</i> |
|-------------------------------------|--|
| Agriculture | FAO |
| Coordination et gestion des camps | HCR (conflits) et/ou OIM (catastrophes naturelles) |
| Eau et assainissement | UNICEF |
| Éducation | UNICEF et Save the Children |
| Abri d'urgence | HCR et FICR |
| Logistique | PAM |
| Nutrition | UNICEF |
| Protection (civils, déplacés) | HCR |
| Relèvement précoce | PNUD |
| Santé | OMS |
| Sécurité alimentaire (créé en 2010) | FAO, PAM |
| Télécommunications d'urgence | PAM, UNICEF, OCHA |

⁸⁸⁰ Voir notamment : IASC, *Note d'orientation sur la mise en œuvre de l'approche de responsabilité sectorielle ("cluster approach") pour renforcer l'action humanitaire*, 24 novembre 2006, 17 p. ; INTERNATIONAL COUNCIL OF VOLUNTARY AGENCIES (ICVA), *Réforme humanitaire : Série de dépliants d'information de base*, juin 2010 (série composée de « Mécanismes de financement », 7 p. ; « ONG, clusters et autres mécanismes de coordination humanitaire », 9 p. et « Principes de partenariat », 8 p.) ; OCHA, *Humanitarian Response Review. An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs*, août 2005, 112 p. (évaluation dirigée par l'ancienne Directrice d'ECHO, Costanza Adinolfi) ; *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies Kofi Annan, A/59/2005, 24 mars 2005, 72 p. (§ 202-211, p. 58-60) ; *Delivering as one*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment (ci-après : SG's HLP on UNSWC), New York, Nations Unies, 11 novembre 2006, 52 p. (panel auquel a notamment participé l'ancien Commissaire Louis Michel).

⁸⁸¹ Voir notamment les évaluations : STODDARD Abby, HARMER Adele, HAVER Katherine, *et. al.*, *Cluster Approach Evaluation. Final Report*, Humanitarian Policy Group – Overseas Policy Group, novembre 2007, 102 p. ; STODDARD Abby, *International humanitarian financing : review and comparative assessment of instruments*, 22 juillet 2008, 61 p. ; IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse*, avril 2010, 12 p. ; IASC, GROUPE URD, GPPI, *Phase 2 de l'évaluation de l'approche Cluster. Rapport de démarrage*, 27 août 2009, 36 p. ; IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad*, avril 2010, 80 p.

⁸⁸² IASC, *Note d'orientation sur la mise en œuvre de l'approche de responsabilité sectorielle ("cluster approach") pour renforcer l'action humanitaire*, *op. cit.*, p. 3.

⁸⁸³ L'agence responsable a pour missions : d'identifier les partenaires au sein de son cluster ; de clarifier les rôles et les responsabilités ; d'assurer les évaluations et les analyses des besoins ; de développer les plans de réponse ; de mobiliser les ressources (en participant notamment aux appels multisectoriels conjoints) ; d'être « l'opérateur en dernier recours » ; de rendre des comptes au coordinateur humanitaire.

Globalement, l'approche de responsabilité sectorielle a contribué à intensifier la coordination grâce à la meilleure identification des activités sous-financées et à la planification améliorée des activités des multiples acteurs, évitant les chevauchements. Cependant, les résultats constatés sont variables selon le pays et le secteur⁸⁸⁴. L'engagement des acteurs étatiques dans les pays d'intervention est inégal. Peu d'améliorations sont par ailleurs notables en matière d'accroissement de la responsabilité des différents acteurs⁸⁸⁵.

Afin de fournir rapidement des ressources couvrant les besoins de populations victimes d'une catastrophe durant toute la phase de secours, le financement des actions humanitaires par l'ONU est principalement assuré par le CERF (*Central Emergency Response Fund*, Fonds central pour les interventions d'urgence) depuis mars 2006⁸⁸⁶. Ces ressources, jusqu'alors généralement limitées à la phase initiale de la réponse, peuvent dorénavant être destinées à des crises sous-financées ou permettre à des agences onusiennes d'agir plus rapidement⁸⁸⁷. En tout état de cause, le CERF ne finance que des réponses destinées à sauver des vies, excluant les projets à plus long terme. Les fonds sont d'ailleurs principalement destinés aux secteurs de l'alimentation, de la santé et de la nutrition⁸⁸⁸. Si le CERF constitue une avancée majeure, il n'a néanmoins pas vocation à regrouper ou à remplacer les mécanismes traditionnels de financements. En réalité, il complète le dispositif humanitaire international mais ne représente qu'une faible part des fonds alloués⁸⁸⁹.

⁸⁸⁴ STODDARD Abby, HARMER Adele, HAVER Katherine, *et. al.*, *Cluster Approach Evaluation. Final Report, op. cit.*

⁸⁸⁵ *Ibid.*, p. 10-11.

⁸⁸⁶ Créé par la résolution 46/182 de l'AGNU du 19.12.1991 et alors nommé *Central Emergency Revolving Fund*, le CERF, dont le mandat et le montant de ses fonds ont été étendus en mars 2006, est alimenté par les contributions volontaires des États membres de l'ONU et des acteurs privés, les fondations notamment. Le dispositif financier pour l'aide humanitaire est complété par trois instruments. Les appels de fonds des Nations Unies (*Consolidated Appeals Process*) centralisent les appels à financement (majoritairement d'aide alimentaire d'urgence) émis par les diverses agences onusiennes pour un pays. Le Fonds humanitaire commun (*Common Humanitarian Fund*) ambitionne d'améliorer la planification et la prévisibilité des financements, les donateurs s'engageant à fournir des fonds en début d'année et d'accroître la cohérence de ces fonds au niveau d'un pays d'intervention en cherchant à réduire les disparités entre les *clusters* et/ou les régions. Les Fonds de réponse rapide (*Emergency Response Funds*) visent à accorder rapidement de faibles montants (jusqu'à 130 000 \$) et sont comparables à la décision de première urgence de la DG ECHO (voir le site internet de l'ONU à l'adresse : <http://www.unocha.org/cerf>, notamment les Rapports annuels du CERF ; GLOBAL HUMANITARIAN ASSISTANCE, *Central Emergency Response Fund (CERF) Profile*, mars 2011, 17 p.).

⁸⁸⁷ Auparavant, les agences onusiennes publiaient des *Flash Appeals* et intervenaient d'une part en fonction des montants alloués par les bailleurs de fonds, d'autre part une fois que les montants étaient décidés. En étant initialement doté de fonds, le CERF a pour ambition d'assurer une réponse rapide aux catastrophes (sous 72 heures), basée sur des besoins évalués et des priorités définies en consultation avec les autres acteurs.

⁸⁸⁸ En 2011, ces secteurs ont respectivement reçu 23,1 %, 14,3 % et 14,2 % des fonds du CERF (CERF, *CERF Activities in 2011*, OCHA, 2012, 7 p., p. 4)

⁸⁸⁹ Le CERF n'a représenté que 3,7 % de l'aide humanitaire totale en moyenne entre 2006 et 2011 (statistiques disponibles sur : <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/03/CERF-profile.xls>). Par ailleurs, le fonctionnement du CERF ressemblerait à celui d'ECHO dans le sens où les fonds octroyés peuvent se soustraire au consentement de l'Etat affecté. En effet, le CERF fonctionne sur recommandation du Coordonnateur humanitaire qui identifie les priorités et les besoins en consultation avec

Autre pilier de la réforme : la coordination. Elle constitue la principale mission des coordinateurs humanitaires qui s'attachent à faciliter le consensus entre les agences onusiennes, les ONG et les entités de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces acteurs doivent garantir, dans la mesure du possible, la mise en place de mécanismes de coordination adéquats pour le domaine d'activité ou le secteur dont ils sont responsables. Ils sont également chargés de préparer et de planifier la réponse humanitaire. Le coordinateur humanitaire, rendant compte, avec le soutien d'OCHA, au coordinateur des secours d'urgence, a la lourde responsabilité d'assurer l'efficacité de la réponse humanitaire au niveau national, en s'assurant notamment de la participation de tous les acteurs en présence, y compris des autorités et de la société civile locales et/ou nationales⁸⁹⁰. Au Sahel, le Tchad et, depuis 2008, le Niger disposent d'un coordinateur humanitaire⁸⁹¹.

Depuis 2000, les réunions des bailleurs humanitaires pour discuter du processus d'appel de fonds des Nations Unies (*Consolidated Appeals Process*) permettent d'identifier les améliorations possibles de la coordination entre les acteurs pendant les crises. Les appels de fonds sont un instrument de planification stratégique, un outil destiné à favoriser une coopération plus étroite entre les donateurs, les agences humanitaires (ONU, ONG, MICR) et les pays bénéficiaires⁸⁹². Ils sont basés sur le plan d'action humanitaire (*Common Humanitarian Action Plan*) que ces acteurs élaborent ensemble. Le plan d'action humanitaire doit fournir une évaluation des besoins et identifier les rôles et les responsabilités de chacun. Les appels de fonds permettent à plusieurs agences de demander des fonds pour la même crise et, par conséquent, de favoriser la coordination des différents projets.

En dépit du potentiel des appels de fonds en termes de cohérence et de coordination, cet instrument n'offre pas encore les bénéfices attendus⁸⁹³. En particulier, il

PIASC et l'Équipe pays des Nations Unies (UNCT, *UN Country Team*). En cas d'approbation, le CERF accorde les fonds aux agences. Celles-ci ne peuvent donc pas soumettre individuellement et directement des projets au CERF. En outre, cette allocation indépendamment de tout consentement de l'État concerné va à l'encontre du § 2 de l'Annexe à la résolution 46/182 de l'AGNU du 19.12.1991 qui précise que « l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel du pays touché ». Voir les déclarations de David Verboom, Directeur du bureau régional ECHO à Bangkok, dans WIN Thin Lei, « Rethinking aid when governments don't ask for help », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 23 décembre 2011, disponible sur : <http://www.trust.org/alertnet/news/rethinking-aid-when-governments-dont-ask-for-help/#.TxV2m2Q6bvc>.

⁸⁹⁰ Or, « la coordination entre institutions humanitaires internationales et structures nationales, entre entités civiles et militaires, entre acteurs d'urgence et opérateurs de développement crée un spectre complexe d'interactions » (IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 19).

⁸⁹¹ Au sujet des coordinateurs au Tchad : *ibid.*, p. 29

⁸⁹² Chargés de permettre au système des Nations Unies et à ses partenaires de fixer des buts clairs et de définir des priorités dans une opération humanitaire, les appels collectent des fonds alloués ensuite aux différentes agences onusiennes, notamment le PAM et le HCR.

⁸⁹³ PORTER Toby, *An external review of the Consolidated Appeals Process*, Genève, OCHA, 18 avril 2002, 83 p.

ne permet pas de fournir une évaluation complète des besoins ni d'établir un programme prioritaire d'action. Ces limites sont en partie imputables aux donateurs eux-mêmes, qui allouent encore la majeure partie de leurs fonds en dehors de ce système, en faveur d'actions qui ne sont donc pas prioritaires, voire recensées, dans les plans d'action humanitaire. Les bailleurs prétextent le défaut de visibilité de leurs contributions au sein des appels de fonds des Nations Unies.

La Commission participe seulement depuis 2006 et dans une proportion relativement faible aux appels de fonds. Les appels présentent l'avantage de favoriser la coordination des financements européens, notamment grâce aux États, qui utilisent cet instrument pour orienter leur politique nationale d'aide humanitaire (Pays-Bas, Royaume-Uni, pays scandinaves)⁸⁹⁴. Ces pays considèrent d'ailleurs que la coordination au niveau de l'Union européenne n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à celle des Nations Unies, ces dernières ayant un caractère universel auquel l'Union ne peut prétendre⁸⁹⁵.

Enfin, le « Partenariat Humanitaire Global » entre les Nations Unies et les autres acteurs a été mis en place en juillet 2006. Son fonctionnement se veut flexible afin de s'adapter aux différents contextes et de renforcer les mécanismes de coordination existants. Les réunions annuelles organisées dans le cadre de ce partenariat ont pour but de renforcer la collaboration entre les différents acteurs et, en particulier, de mieux intégrer les ONG locales dans la réponse humanitaire⁸⁹⁶.

2. La DG ECHO dans la réforme

La Commission est chargée de renforcer la coordination des actions non seulement au sein de l'Union⁸⁹⁷, mais aussi avec l'ensemble des acteurs humanitaires⁸⁹⁸. D'ailleurs, elle

⁸⁹⁴ VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 26.

⁸⁹⁵ VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool », *op. cit.*, p. 97.

⁸⁹⁶ Les questions urgentes pouvaient par ailleurs être discutées au sein du Forum Global pour le dialogue stratégique. Le Partenariat Humanitaire Global a adopté cinq Principes de partenariat le 12 juillet 2007 : égalité, transparence, démarche axée sur les résultats, responsabilité et complémentarité. La DG ECHO s'est engagée à encourager ses partenaires à appliquer ces principes (*Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire – plan d'action*, *op. cit.*, action 26). Au sujet du Partenariat Humanitaire Global, voir le site internet à l'adresse : <http://www.globalhumanitarianplatform.org/ghp.html> et, notamment, INTERNATIONAL COUNCIL OF VOLUNTARY AGENCIES (ICVA), « Principes de partenariat », *Réforme humanitaire : Série de dépliants d'information de base*, juin 2010, 8 p.

⁸⁹⁷ Voir *supra* Partie 2, chap. 2, I.

⁸⁹⁸ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 4, 6^{ème} tiret et art. 10. Force est d'ailleurs de constater que la rédaction de l'article 10 diffère considérablement de l'article correspondant dans la proposition de règlement (COM(95) 201 final du 31.05.1995, *op. cit.*), ce dernier stipulant succinctement que « la Communauté européenne s'efforcera de développer sa collaboration et coopération avec des pays tiers ». Nulle mention n'est donc faite de la coopération avec les États membres ou d'autres organismes humanitaires. En revanche, l'article 4 du règlement humanitaire

reconnait le rôle central de coordination d'OCHA et, afin de répondre aux besoins humanitaires croissants, souhaite l'augmentation en volume des ressources allouées à l'action internationale⁸⁹⁹. L'une des principales raisons pouvant expliquer le renforcement de la coopération avec OCHA est qu'elle permet de répartir les tâches et de promouvoir des synergies, ce qui réduit les coûts et accroît l'efficacité. Bien que reconnaissant le bien-fondé et l'utilité de la réforme engagée par l'ONU, l'implication de la Commission dans la mise en œuvre de ces quatre piliers s'est toutefois révélée inégale et parfois ambiguë⁹⁰⁰.

La principale contribution de la DG ECHO à la réforme humanitaire concerne l'approche de responsabilité sectorielle (les *clusters*) grâce au financement thématique⁹⁰¹. ECHO n'alloue pas directement des fonds au profit des *clusters* mais contribue à leur bon fonctionnement en finançant des programmes mis en œuvre par ses partenaires⁹⁰².

Certaines organisations internationales partenaires bénéficiant de ces fonds sont les agences responsables de *clusters*. La FAO, le HCR, l'OCHA, l'OMS, le PAM, l'UNICEF ainsi que la FICR sont associés depuis 2002 aux programmes de renforcement des capacités dans le cadre de la réforme humanitaire. Sont dès lors principalement concernés les secteurs eau et assainissement, logistique, nutrition, santé et sécurité alimentaire⁹⁰³, mais aussi abris d'urgence, protection et télécommunications d'urgence.

détaillant la nature des actions que la Commission peut financer est sensiblement identique. Pour des exemples de coopération entre l'UE et les Nations Unies, voir les rapports du partenariat entre les Nations Unies et l'Union européenne disponibles sur : <http://www.unbrussels.org>.

⁸⁹⁹ *Le consensus européen sur l'aide humanitaire*, *op. cit.*, § 25 et 68. Cependant, aucune précision en termes de montant ou de sources de financement n'est donnée.

⁹⁰⁰ *Ibid.*, § 25, 53-56, 67-70 et 74 (les § 25, 68-69 et 70 étant respectivement consacrés au coordinateur humanitaire, au CERF et aux *clusters*) et le *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire – plan d'action*, *op. cit.*, action n° 19 ; Rapport Barnier, *op. cit.*, p. 43 ; VOICE, « The UN-led humanitarian reform process », *VOICE position paper*, octobre 2010, 6 p. Voir également PALAU-LEGUAY Floriane, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. La légitimité communautaire en question », *op. cit.*, p. 561-563.

⁹⁰¹ Voir COMMISSION EUROPEENNE, *Direction générale pour l'Aide humanitaire – ECHO – Stratégie opérationnelle 2007*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2006) 1626 du 01.12.2006, 25 p., p. 23-24 ; DG ECHO, *Strengthening humanitarian responses through 'Enhanced response capacity' funding (formerly global capacity building and grant facility)*. DG ECHO Guidelines, 6 octobre 2010, 14 p. ; PARTICIP GMBH (SPAAR Marie, ATKINSON Michael), *Evaluation of thematic funding (and the Grant Facility Approach) for the European Commission Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO)*, 20 mai 2008, 45 p. Voir aussi les décisions de financement relatives au financement thématique (depuis 2006 notamment) disponibles sur : <http://ec.europa.eu/echo/funding/> et http://ec.europa.eu/echo/funding/grants_contracts/capacity_fr.htm.

⁹⁰² En particulier, les objectifs poursuivis sont : l'amélioration de la coordination internationale ; l'intégration de la logistique ; l'adoption d'approches communes pour l'évaluation multisectorielle rapide des situations d'urgence, afin de permettre la prise de décisions humanitaires efficaces sur la base d'éléments concrets ; la promotion de l'analyse des différentes possibilités d'action en matière de sécurité alimentaire ; la sensibilisation à la réduction des risques de catastrophes et le renforcement des capacités en la matière. ECHO reconnaît que le renforcement des capacités correspond à un objectif de moyen terme et nécessite donc des financements programmés sur 24 mois, période qui constitue une exception puisque la durée maximale d'allocation des fonds humanitaires de la Commission est de 18 mois.

⁹⁰³ ECHO est l'un des trois contributeurs financiers du nouveau *cluster* sécurité alimentaire (brochure de

Le financement thématique a par exemple contribué au renforcement du système de prépositionnement de stocks stratégiques (grâce à l'acheminement préalable de matériel logistique et de biens de première nécessité), qui forment un réseau de dépôts géré par le PAM⁹⁰⁴. La qualité de ce financement a été saluée par une évaluation, qui regrette néanmoins que les ONG ne puissent pas en bénéficier⁹⁰⁵.

La Commission a souvent déploré, notamment lors des premières années de mise en place de la réforme, que l'approche sectorielle soit trop centrée sur les agences de l'ONU et n'implique pas assez les organismes locaux. En outre, elle tend à avoir une conception limitée du rôle des *clusters* en les assimilant à un simple outil de coordination, ce qu'ils sont au niveau des pays. Or, les groupes de travail des *clusters* jouent également un rôle politique au niveau mondial. La Commission pourrait alors trouver son avantage à intégrer ces groupes de travail afin d'influencer les discussions. Les deux groupes de travail du *cluster* nutrition (le *Capacity Development Working Group* et le *Assessment Working Group*) ont par exemple pour objectif de trouver des solutions afin d'améliorer l'efficacité de la réponse nutritionnelle aux crises, par l'élaboration de normes en termes de prévention, de dépistage et de traitement de la malnutrition mais aussi d'évaluation des besoins et des projets.

La Commission reconnaît que la création du CERF constitue une avancée majeure au sens où il offre une plus grande flexibilité de financement⁹⁰⁶. Pourtant, si les États membres contribuent au CERF, la DG ECHO reste en dehors de ce dispositif, notamment en raison des exigences de transparence et de traçabilité inhérentes au fonctionnement de l'Union. Lors de l'allocation de fonds au CERF, il n'est en effet pas possible de connaître leur affectation puisque l'un des objectifs est de constituer une réserve afin de débloquer des fonds rapidement au moment où une crise se déclenche. La Commission est souvent

présentation du *cluster* sécurité alimentaire publiée par la FAO et le PAM en mai 2011, disponible sur : <http://foodsecuritycluster.org/about-fsc>). Au sujet de ce cluster, voir également MAXWELL Daniel, PARKER John, *Addressing integrated coordination in food security crises : a brief assessment of the role, mandate and challenges of the global food security cluster*, Medford, Feinstein International Center, 2011, 32 p.

⁹⁰⁴ Cinq sites ont été sélectionnés pour ces « *Humanitarian Response Depots* » en raison de leur positionnement stratégique : Accra, Brindisi, Dubaï, Panama et Subang.

⁹⁰⁵ PARTICIP GMBH, *Evaluation of Thematic Funding (and the Grant Facility Approach) for the European Commission Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO)*, *op. cit.*, p. 41-45. L'évaluation conclut notamment : « *Thematic Funding is a unique capacity building instrument. No other donor has an approach / separate mechanism which establishes a coherence and synergy between global, institutional and operational levels. Thematic Funding should be seen as high quality earmarked funding for building the capacity of DG ECHO partners. This represents a comparative advantage over those donors whose capacity building strategy is rooted in the provision of un-earmarked funding* ». Les ONG ne peuvent bénéficier des financements thématiques mais sont éligibles aux facilités de subventions (*grant facilities*).

⁹⁰⁶ *Consensus européen sur l'aide humanitaire*, *op. cit.*, § 68-69. Le fonds est constitué de deux composantes : dons et prêts, la première étant elle-même divisée en deux volets (réponse rapide et urgences sous-financées). Le volet réponse rapide a pour objectif de répondre rapidement aux besoins lors de crises soudaines et de favoriser la réaction précoce face à la détérioration des crises en cours. Le volet urgences sous-financées doit permettre,

réticente lorsqu'il s'agit de participer à des fonds communs sur lesquels elle ne peut exercer son contrôle. Face à l'imprévisibilité des catastrophes, la DG ECHO est déjà dotée d'un mécanisme de déboursement rapide des fonds grâce à la procédure de première urgence⁹⁰⁷. Le CERF n'apporterait donc aucune avancée pour la Commission dans ce domaine. Celle-ci est en outre globalement réticente à contribuer à de tels fonds communs qui ne lui permettent pas d'obtenir une visibilité proportionnelle à son engagement.

De plus, le Commissaire Michel avait émis des réserves au sujet du CERF⁹⁰⁸. Il s'inquiétait notamment que l'évaluation des besoins ne soit pas le seul outil utilisé pour décider des fonds à allouer, menaçant ainsi les principes humanitaires (en particulier la non-discrimination). En outre, la lenteur de l'octroi des fonds et l'importance des coûts administratifs constituent des freins aux réponses dans l'urgence. Enfin, il déplorait qu'OCHA ait dépassé ses prérogatives de coordinateur en devenant un bailleur de fonds.

Il convient dès lors de s'interroger sur un risque éventuel de concurrence entre le CERF et la DG ECHO qui reste un grand donateur en dehors du système prévu par la réforme de l'ONU. La non éligibilité directe des ONG aux fonds du CERF concourt à pérenniser l'importance du bailleur ECHO auprès de ces organisations⁹⁰⁹. Il est en outre intéressant de constater que la valeur ajoutée du CERF est plus visible dans les pays où il s'avère être le principal bailleur. Lorsque d'autres bailleurs de fonds sont actifs, aux premiers rangs desquels ECHO et USAID, l'impact de la réforme s'en trouve amoindri. En effet, les lignes directrices de ces bailleurs, parfois différentes de celles du CERF, doivent être prises en compte dans le cadre du partenariat humanitaire global, laissant donc une marge de manœuvre plus faible aux agences onusiennes. D'ailleurs, lorsque leurs fonds ne représentent qu'une faible part du financement humanitaire total dans un pays, la DG ECHO et USAID dressent généralement un bilan négatif des fonds communs puisqu'ils se

comme son nom l'indique, de financer des activités de secours lors de crises négligées ou sous financées.

⁹⁰⁷ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, C, 1.

⁹⁰⁸ Discours de Louis MICHEL, Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, « Le Consensus Humanitaire Européen : une réalité pour les partenaires de la Commission », *Conférence des Partenaires humanitaires non gouvernementaux*, Bruxelles, le 10 décembre 2007 (SPEECH/07/807).

⁹⁰⁹ Voir INTERNATIONAL COUNCIL OF VOLUNTARY AGENCIES (ICVA), *Synthesis report. Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process*, octobre 2009, 50 p. ; VOICE, « The UN-led humanitarian reform process », *op. cit.*, p. 4-5. Si ces rapports dénoncent les contraintes d'accès des ONG aux financements du CERF, ils reconnaissent néanmoins qu'elles ne nuisent pas au partenariat entre les ONG et les agences onusiennes sur le terrain. En revanche, les financements du CERF ou des fonds communs tendent à transiter par un plus grand nombre d'intermédiaires : avant la réforme, les bailleurs allouaient directement des fonds aux ONG. Désormais, certains bailleurs choisissent d'alimenter le CERF – ou les fonds communs – qui débloquent des financements aux agences onusiennes qui feront appel aux ONG. Incidemment, les délais et les frais administratifs (déduits des montants bénéficiant réellement aux populations) augmentent. Si les bailleurs peuvent toujours financer directement les ONG, les fonds qui leur sont consacrés sont moins

retrouvent en quelque sorte à combler les secteurs et/ou les régions en mal de financements⁹¹⁰.

En revanche, la DG ECHO, ne contribuant pas au CERF, conserve la maîtrise de la décision des actions qu'elle souhaite financer. La Commission est d'ailleurs attachée à cette autonomie et se montre généralement réticente à transférer une partie des contrôles qu'elle exerce sur la transparence et l'imputation des fonds⁹¹¹. Si la DG ECHO nourrissait des inquiétudes vis-à-vis de la mise en place du nouveau CERF, les conséquences engendrées par les aménagements du dispositif international de financement de l'aide humanitaire ne nuisent globalement pas à son action. Pourtant, la DG ECHO reconnaît qu'elle se tient informée des allocations du CERF, notamment dans des zones où elle intervient, car elles sont susceptibles d'influencer ses décisions⁹¹².

Le renforcement de la coordination, par la mise en place des coordinateurs humanitaires, est soutenu par ECHO⁹¹³. Les résultats de ce pilier sont inégaux et dépendent notamment des acteurs en présence et de la personnalité du coordinateur humanitaire⁹¹⁴. La DG ECHO se trouve *a priori* indirectement impliquée dans l'effort de coordination puisque les actions des partenaires qu'elle finance sont réalisées sous le leadership du coordinateur humanitaire, dans les pays dans lesquels celui-ci est établi (dans le cas du Sahel, au Niger et au Tchad). Or, les experts d'ECHO déployés sur le terrain sont directement concernés et la Commission participe activement aux réunions de coordination, comme l'indique le porte-parole de la Commissaire Georgieva : « *sur le terrain il y a une coordination entre le travail des experts européens et celui des Nations Unies afin qu'il n'y ait pas de double emploi ou un manque de*

importants puisqu'une partie alimente le CERF ou les fonds communs.

⁹¹⁰ STODDARD Abby, *International humanitarian financing : review and comparative assessment of instruments*, *op. cit.*, p. 31.

⁹¹¹ *Ibid.*, p. 35.

⁹¹² WATT John, *Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Chad*, 2010, 16 p., p. 12. Pourtant, les fonds du CERF ne représentent parfois qu'une faible part du financement humanitaire des agences onusiennes. Au Tchad par exemple, si les fonds du CERF ont contribué à près du tiers (32,83 %) des ressources de l'OMS pour ce pays, ils ne représentaient que 19,40 % des financements de l'UNICEF ; 18,66 % de ceux de la FAO et 0,37 % de ceux du PAM (*ibid.*, p. 9).

⁹¹³ La DG ECHO a d'ailleurs commissionné une évaluation de la coordination des principaux bailleurs humanitaires dans le cadre de l'Initiative GHD (voir SPAAK Marie, OTTO Ralf, *Study on the mapping of donor coordination (Humanitarian aid) at field level. Revised final report*, Study commissioned by DG ECHO on behalf of Good Humanitarian Donorship Initiative, 2 juillet 2009, 43 p.).

⁹¹⁴ « *In its current form and structure, the performance of the UN humanitarian coordination depends too much on the personal qualities and diplomatic skills of the RC/HC. Where these basic qualities exist, the system operates well. When its performance is dismal, no stakeholder in the non-UN community feels attracted to be part of the system* » (OCHA, *Humanitarian Response Review...*, *op. cit.*, p. 49) ; « *il s'avère que la qualité des individus, en dernier ressort, reste la clé de la réussite ou de l'échec d'un cluster* » (IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad*, *op. cit.*, p. 46). Les premiers coordinateurs humanitaires, issus du PNUD, se sont ainsi vus reprocher de n'avoir qu'une faible expérience en terme d'aide d'urgence et de privilégier au contraire les actions de développement.

coordination. Nous avons l'habitude de travailler ainsi, nous le faisons en Haïti ou au Sahel. C'est toujours les Nations Unies qui prennent la coordination générale des opérations »⁹¹⁵. D'ailleurs, le plan global sahel décidé en 2007 indique clairement que sa mise en œuvre « *suppose la coopération active et continue des gouvernements concernés et des autres bailleurs et institutions* »⁹¹⁶.

Parallèlement à ces mécanismes de coordination, différents outils sont toujours mis en œuvre par OCHA afin d'améliorer la cohérence, notamment en matière de partage de l'information⁹¹⁷. Néanmoins, le *turn-over* constaté au niveau des coordinateurs constitue un frein à une coordination efficace puisqu'il nuit à l'échange d'informations, voire aboutit à des pertes de connaissances, d'expertise et, parfois, de mémoire institutionnelle⁹¹⁸.

3. La nutrition dans la réforme au Sahel

Dans le cadre de la lutte contre la malnutrition au Sahel, il semblerait que cette réforme, si elle contribue à améliorer la rapidité et l'efficacité de l'aide, n'apporte pas de changement radical. La qualité de l'aide est en effet principalement contingente de l'efficacité, de la réactivité et du professionnalisme des acteurs en présence, attributs sur lesquels la réforme humanitaire n'a que peu d'impact. La mise en place du CERF et des *clusters* a pour objectifs respectifs d'accroître la prévisibilité et la transparence des niveaux de financements et de contribuer à combler les failles et à réduire les duplications dans le dispositif de réponse. Tous les États concernés par le plan global Sahel ont été récipiendaires de fonds du CERF⁹¹⁹. Les avancées sont relativisées en raison du niveau de sous-financement auquel fait face le CERF chaque année mais aussi des disparités constatées en termes de fonctionnement et de résultats selon les *clusters*⁹²⁰.

La principale critique adressée à l'approche sectorielle tient à l'insuffisante implication des acteurs locaux et nationaux. Les approches participatives sont rarement

⁹¹⁵ TARRADELLAS ESPUNY Ferran, « Il est très important que les officiels se déplacent sur le terrain », *Toute l'Europe*, 23 août 2010.

⁹¹⁶ *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 15 (point 4.4).

⁹¹⁷ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 31 et 46.

⁹¹⁸ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse, op. cit.*, p. 8 : « le recours à des coordinateurs recrutés au niveau global pour de courtes durées crée des problèmes de *turn-over*. Ils n'ont aussi souvent pas de connaissances pertinentes sur le contexte local » ; IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 10 et 34 (« à part aux niveaux importants de responsabilité à l'ONU ou dans les ONG et au niveau des collègues nationaux qui représentent une mémoire peu mise en valeur, la durée de présence sur le terrain est en moyenne de 6 à 8 mois », p. 34).

⁹¹⁹ Notons que le Tchad est récipiendaire tous les ans et que la Mauritanie est également donatrice (voir les rapports annuels du CERF publiés par OCHA).

⁹²⁰ *Delivering as one, op. cit.*, p. 15-16 (§ 23) ; STODDARD Abby, HARMER Adele, HAVER Katherine, *et. al.*, *Cluster Approach Evaluation. Final Report, op. cit.*, notamment p. 1-2, 7-24 et 34-35 ; WATT John, *Independent review of the*

promues, conduisant à affaiblir « *l'appropriation et les capacités nationales et locales* »⁹²¹. Les ONG locales, qui ont pourtant *a priori* une meilleure intelligence du contexte et des besoins, sont loin d'être systématiquement impliquées dans la réponse et ne sont parfois même pas consultées⁹²². Les difficultés et coûts logistiques et d'accès à internet dans certaines zones sont en partie en cause. Des efforts d'interaction sont néanmoins notables, notamment dans le secteur santé⁹²³.

Par ailleurs existe un risque de politisation de l'aide puisque, pour certains *clusters*, l'agence responsable, également bailleur, peut être tentée d'attribuer des fonds aux projets qu'elle pilote, plaçant en outre les ONG dans une délicate situation de dépendance⁹²⁴. Les *clusters* actifs dans la lutte contre la malnutrition sont concernés par ce potentiel conflit d'intérêts : l'UNICEF (nutrition), l'OMS (santé), la FAO et le PAM (respectivement, agriculture et logistique, conjointement sécurité alimentaire) sont à la fois bailleurs et chargés de la programmation⁹²⁵. L'UNICEF finance en particulier l'achat d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi utilisés dans le traitement d'enfants malnutris aigus sévères. La mise en danger des principes humanitaires peut en outre être liée aux relations entre les *clusters* et des forces armées⁹²⁶.

value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Chad, op. cit.

⁹²¹ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse, op. cit.*, p. 3, voir aussi p. 7. Voir également IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 16 qui précise que les autorités décentralisées, qu'elles soient administratives ou traditionnelles, non seulement disposent « *de faibles moyens* », mais ont de plus « *été affaiblies par les évacuations totales ou partielles de leurs cadres lors des périodes d'activités de l'opposition armée (2007, 2008 et 2009) et par des changements des limites administratives* ». De surcroît, « *les acteurs humanitaires internationaux, souvent à la recherche d'une efficacité technique rapide, font en général peu d'efforts pour assurer la présence de ces organisations nationales dans les mécanismes de coordination* » (*ibid.*, p. 33).

⁹²² « *Hormis quelques ONG nationales très développées [...] et certaines qui font un effort particulier pour participer à la réponse humanitaire et prennent de plus en plus leur place [...], les ONG nationales sont largement sous-représentées dans la réponse humanitaire et, de ce fait, sous-représentées au sein des clusters* » (*ibid.*, p. 32) ; « *rares sont les stratégies participatives réelles et l'impact des clusters sur celles-ci est très limité* », *ibid.*, p. 36 ; « *il a été noté par plusieurs évaluations que les acteurs humanitaires ont souvent ignoré, dès leur arrivée sur la zone en 2004 puis lors de leur déploiement en masse en 2007, les autorités techniques, les ONG nationales et les projets de développement existants sur la zone. La mise en place des Clusters a souvent suivi une logique assez similaire* » (*ibid.*, p. 39).

⁹²³ *Ibid.*, p. 39.

⁹²⁴ Entretien avec Mark RAYMAEKERS (Coordonnateur des politiques, Unité « Policy », DG ECHO) à Bruxelles en mai 2008. Voir également IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse, op. cit.*, p. 4 et 10 ; IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 9 ; *Delivering as one, op. cit.*, p. 15 (§ 21).

⁹²⁵ « [...] dans [certains] cas prévaut le sentiment que la priorité est accordée aux projets de l'agence du chef de file », INTERNATIONAL COUNCIL OF VOLUNTARY AGENCIES (ICVA), *Rapport de synthèse. Revue de l'engagement des ONG vis-à-vis du processus de réforme humanitaire. Résumé*, octobre 2009, 8 p., p. 4.

⁹²⁶ « *Quand [...] les Clusters maintiennent des relations étroites avec les missions intégrées, les forces de maintien de la paix ou les acteurs impliqués dans un conflit, les Clusters peuvent mettre en danger les principes humanitaires d'indépendance, d'impartialité et de neutralité. Ceci peut contribuer à la réduction de l'espace humanitaire et rendre les acteurs humanitaires réticents à s'impliquer dans les Clusters* », IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse, op. cit.*, p. 10. Voir également IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 7, 8 et 10.

Le *leadership* du *cluster* nutrition par l'UNICEF est globalement apprécié, même si les interactions entre le *cluster* global et les *clusters* de terrain pourraient être davantage développées⁹²⁷. Avant la mise en place de l'approche sectorielle, la nutrition souffrait d'une pénurie d'experts et d'un manque d'harmonisation des approches et des méthodes aboutissant à des difficultés dans l'établissement des priorités. Pourtant, le *Standing Committee on Nutrition* des Nations Unies (UNSCN) et l'*Emergency Nutrition Network* (ENN) ont largement contribué à accroître l'expertise et le dynamisme du secteur.

Avant la mise en place du *cluster*, l'approche de la nutrition était guidée par une logique opportuniste et non stratégique, suivant les intérêts individuels des organisations plutôt qu'une évaluation objective des besoins. Bien que la création du *cluster* nutrition ait formalisé les relations entre les acteurs et contribué à l'établissement de normes communes, une vision globale de ce secteur à long terme fait toujours défaut⁹²⁸. La préparation aux catastrophes ou le renforcement des capacités sont faiblement intégrés dans l'approche sectorielle nutrition⁹²⁹. L'activation récente du *cluster* sécurité alimentaire doit répondre en partie à cette lacune⁹³⁰. En bénéficiant de l'expérience des autres *clusters*, ce secteur s'est rapidement mis en place et a obtenu des résultats positifs, notamment au niveau des pays⁹³¹.

L'aide alimentaire étant la principale composante de l'aide d'urgence, elle concerne de nombreux secteurs, aux premiers rangs desquels la nutrition, l'agriculture, la santé et la sécurité alimentaire. Mais d'autres *clusters*, tels que eau et assainissement ou logistique (sous la gestion du PAM) sont également intéressés. La coordination inter-*clusters* d'une part, et l'intégration des questions transversales d'autre part, sont donc cruciales pour les diverses populations affectées⁹³². Pourtant, cette coordination fait également défaut en raison de procédures inter-*clusters* complexes⁹³³. Un Coordonnateur Humanitaire Régional pour le Sahel, David Gressly, a été nommé pour six mois le 17 avril 2012⁹³⁴. Il a pour mission

⁹²⁷ STODDARD Abby, HARMER Adele, HAVER Katherine, *et. al.*, *Cluster Approach Evaluation. Final Report, op. cit.*, p. 34.

⁹²⁸ *Ibidem.*

⁹²⁹ WATT John, *Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Chad, op. cit.*, p. 13-14.

⁹³⁰ Voir le site internet de ce *cluster* pour le Sahel à l'adresse : <http://foodsecuritycluster.org/sahel>.

⁹³¹ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse, op. cit.*, p. 10.

⁹³² Cela est confirmé par une évaluation des clusters : « la coordination inter-clusters est inefficace dans la plupart des cas et il y a peu d'intégration des questions transversales. [...] les coûts résultants de l'absence de coordination seraient imposés aux pays et aux populations affectées », IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'Approche Cluster 2. Rapport de synthèse, op. cit.*, p. 4, voir aussi p. 7. Voir également IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 21 et 49.

⁹³³ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 38 et 45.

⁹³⁴ OCHA, « David Gressly, Coordonnateur Humanitaire Régional pour le Sahel, prend ses fonctions », *Communiqué de presse*, 17 avril 2012. Parmi ses nombreuses responsabilités au sein du système onusien, David

d'assurer la cohérence de la réponse humanitaire dans la région, y compris avec les acteurs du développement, ainsi que de soutenir et de conseiller les différents coordonnateurs concernés nationaux et des Nations Unies. Il est également chargé de mobiliser des fonds, grâce à des activités au plaidoyer notamment.

L'une des critiques régulièrement adressées aux *clusters* est la multiplication des réunions (afin de coordonner les acteurs en présence, chaque secteur organise une réunion hebdomadaire, bimensuelle ou mensuelle, selon les besoins), parfois jugées peu utiles⁹³⁵. Pourtant, des avancées ont été saluées en termes d'échanges d'informations entre acteurs d'une part ; de présentation et de prises de contacts pour de nouveaux acteurs d'autre part⁹³⁶. L'UNICEF, le PAM et l'OMS se réunissent régulièrement pour échanger des informations et discuter des problématiques et des questions techniques relatives à la nutrition (évolution des normes, diffusion des protocoles, etc.)⁹³⁷. Les efforts se sont concentrés sur la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère et la prévention de la malnutrition, notamment par la conduite d'évaluations conjointes entre les organismes humanitaires. Les capacités de prise en charge ont ainsi été nettement accrues grâce à l'achat de produits adaptés et aux efforts de l'UNICEF, du PAM et de la DG ECHO⁹³⁸.

Cette dernière tire d'ailleurs profit de ces réunions afin de s'assurer de la couverture des besoins (grâce à l'identification de besoins non couverts) et de la gestion des risques de duplication⁹³⁹. Réciproquement, la DG ECHO contribue à renforcer l'efficacité de ces réunions en incitant les partenaires qui la sollicitent « à participer activement à ces clusters et à y présenter leurs projets afin d'assurer, via une "revue par les pairs", qu'il n'y aura pas de duplication »⁹⁴⁰.

Gressly a notamment été le Directeur Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et centrale entre octobre 2011 et avril 2012.

⁹³⁵ Entretiens avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011 et Thierry ALLAFORT-DUVERGER (*Président, Alima et ancien Responsable des opérations au Niger en 2005 pour MSF-France*) à Montreuil en janvier 2012. Voir également IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 7, 21 et 24 : « la multiplication des mécanismes de coordination a entraîné à la fois confusion et croissance forte du nombre de réunions. [...] Le nombre de réunions est trop élevé (*réunions Clusters [...] avec trop de réunions mal gérées et inefficaces*) » (p. 7).

⁹³⁶ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 31.

⁹³⁷ Les activités des groupes de travail du *cluster* nutrition concernent notamment la nutrition infantile ; les modules de formation et le ciblage du personnel national ; les nouvelles normes de croissance établies par l'OMS ; le recensement des leçons apprises du *cluster* ; des outils d'évaluation rapide ; la gestion de la malnutrition aiguë sévère.

⁹³⁸ Entretien avec Thierry ALLAFORT-DUVERGER (*Président, Alima et ancien Responsable des opérations au Niger en 2005 pour MSF-France*) à Montreuil en janvier 2012.

⁹³⁹ Son soutien, après sollicitation de l'UNICEF, chef de file du secteur, à une ONG déjà présente dans la zone suite au départ d'une ONG internationale en 2009 en est un exemple concret. Dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la santé, les besoins non couverts et les duplications sont également limités grâce à la diffusion de bulletins et de statistiques (enquêtes pré-récoltes, taux de mortalité et de morbidité, etc.) (IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 37).

⁹⁴⁰ *Ibidem*.

ECHO a également eu l'occasion de s'engager à combler des carences de financements constatées par les membres d'un *cluster*⁹⁴¹.

L'approche sectorielle dans le domaine de la nutrition est active au Tchad (depuis la fin juin 2007⁹⁴²) et au Niger (depuis le 19 février 2010), après quelques lenteurs à se mettre en place en raison de délais de recrutement et de financement. L'un des objectifs est le développement d'outils de dépistage rapide, en coopération avec les *clusters* santé et eau et assainissement⁹⁴³. La couverture des besoins y a été améliorée grâce à une meilleure définition des priorités et à la réduction des duplications, ce qui a été facilité par le déploiement de personnel spécialisé dans la nutrition⁹⁴⁴. La DG ECHO partage d'ailleurs l'appréciation positive des *clusters*⁹⁴⁵. Les *clusters* de terrain dans le secteur de la nutrition sont performants et ont permis d'accroître les échanges d'informations et les évaluations conjointes, ainsi que l'adoption de normes communes⁹⁴⁶, non seulement entre organismes internationaux mais aussi, dans le cas du Tchad, avec le gouvernement.

Pourtant, des enjeux institutionnels nuisent parfois au bon fonctionnement des *clusters*. Les questions de nutrition, d'alimentation, de santé et d'agriculture étant particulièrement sensibles, les autorités nationales peuvent occasionnellement nier, ou du moins minimiser, l'ampleur de la malnutrition dans leur pays. Le Niger sous la présidence de Mamadou Tandja est l'un des exemples les plus éloquents.

⁹⁴¹ Cela a été le cas en septembre 2010 lors d'une réunion du *cluster* nutrition au Niger lorsque l'OMS a fait part d'une « *augmentation exponentielle des cas de paludisme* » engendrant une pénurie de tests rapides de dépistage. La DG ECHO, représentée par Jan Eijkenaar, le Conseiller régional Sahel, a alors proposé de « *financer les médicaments de prise en charge des cas de paludisme* » (« *Compte-rendu de la réunion du cluster nutrition du 7 septembre 2010* », Niamey, UNICEF, 11 p., p. 5, consulté le 19 avril 2012 à l'adresse : <http://ochaonline.un.org/niger>, lien supprimé).

⁹⁴² *Ibid.*, p. 22-23, voir la présentation des *clusters* activés au Tchad.

⁹⁴³ STODDARD Abby, HARMER Adele, HAVER Katherine, *et. al.*, *Cluster Approach Evaluation. Final Report*, *op cit.*, p. 35.

⁹⁴⁴ *Ibid.*, p. 35. Voir également WATT John, *Independent review of the value added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in Chad*, *op. cit.*, p. 8 : « *in 2010 due to the support of the CERF a fast and effective response to outbreaks of meningitis and measles during March and April and cholera in October was particularly effective and allowed UNICEF and WHO to save lives. The only other financial support for these health problems were two donations from ECHO totalling a little over \$960,000. The CERF also provided a three months emergency response to more than 56,400 people suffering from malnutrition as well as supplying animal feed to about 22,780 pastoralists in the Sabel belt* ».

⁹⁴⁵ Voir IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad*, *op. cit.*, p. 34, qui conclut, à partir d'entretiens avec des représentants de la DG ECHO au Tchad : « *un certain nombre de donateurs bilatéraux ne participant pas formellement au financement du CAP déclarent trouver dans le système des clusters un mécanisme fort utile. Il permet d'assurer que les projets sont discutés entre pairs et que fonctionnent des processus destinés à éviter les duplications et à renforcer la cohérence entre chaque projet ainsi que les réflexions collectives* ».

⁹⁴⁶ Ce constat se vérifie pour le sous-groupe Agriculture du *cluster* Sécurité alimentaire, voir IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad*, *op. cit.*, p. 28, ainsi que p. 33 pour le même constat concernant le *cluster* santé. Mais globalement, les échanges d'informations pourraient être plus transparents et fréquents, notamment avec les populations concernées (*Delivering as one*, *op. cit.*, p. 16).

D'ailleurs, le renversement du Président Tandja a coïncidé avec l'activation du *cluster* nutrition au Niger (organisé par OCHA). Le *cluster* existait néanmoins informellement depuis la crise de 2005 sous forme de plateforme réunissant les acteurs de la nutrition. Mis en place afin de contribuer au soutien et au renforcement de la coordination en termes d'analyse et de planification mais aussi de réponse nutritionnelle, le *cluster* a pour priorité de « *soutenir le gouvernement nigérien dans la coordination des initiatives visant à atteindre une situation nutritionnelle optimale pour tous les enfants de moins de cinq ans* »⁹⁴⁷.

Le *cluster* est jugé former un « *groupe de travail permanent établi et efficace* » concernant la problématique de la réduction de « *la vulnérabilité des enfants de moins de cinq ans par le traitement et la prévention de la malnutrition modérée* »⁹⁴⁸. Il a permis de renforcer la chaîne d'approvisionnement vers les centres nutritionnels et de contribuer à la révision du protocole de prise en charge de la malnutrition⁹⁴⁹. Sous la responsabilité conjointe de l'UNICEF et du ministère nigérien de la Santé, le *cluster* a été désactivé en février 2011 et transformé en groupe thématique afin de « *permettre de discuter des aspects de la nutrition dans sa globalité au lieu des urgences humanitaires* »⁹⁵⁰. Ce groupe thématique, au sein duquel le gouvernement nigérien est encouragé à assurer une plus grande responsabilité, a pour but d'attirer davantage d'acteurs, en particulier ceux qui n'opèrent pas au niveau de la prise en charge de la malnutrition, et d'élargir les discussions à la prévention (allaitement maternel, fortification alimentaire, supplémentation, etc.).

Au Tchad, l'évaluation du *cluster* nutrition est aussi globalement positive : « *cluster doté d'une bonne capacité technique et d'une bonne capacité à travailler avec les autres clusters pertinents (Sécurité alimentaire et Santé). Les membres et non membres y participent de façon relativement active. Par*

⁹⁴⁷ « Termes de référence – Cluster nutrition au Niger », 14 juin 2010, p. 2. Le document précise que cette priorité « *nécessite la mise au point et le renforcement des structures de coordination, des lignes directrices/politiques et stratégies appropriées en matière de nutrition, répondant à un certain nombre de normes minimales acceptables dans des contextes différents et ceux exposés à la sécheresse au Niger* » (*ibidem*). Il précise également les cinq résultats intermédiaires que les membres du cluster devront poursuivre afin d'atteindre cet objectif : « *Résultat 1 : Meilleure analyse de la situation et planification au sein du secteur nutrition ; Résultat 2 : Meilleur échange d'informations et responsabilisation entre les partenaires du secteur ; Résultat 3 : Meilleure capacité technique au niveau de la mise en œuvre ; Résultat 4 : Visibilité et ressources accrues pour la programmation ce qui améliore la situation nutritionnelle ; Résultat 5 : Réponse programmatique plus efficace du secteur nutrition* » (*ibid.*, p. 2-3).

⁹⁴⁸ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel, op. cit.*, p. 98.

⁹⁴⁹ « Compte-rendu de la réunion du cluster nutrition du 12 janvier 2011 », p. 2-3, disponible sur : <http://ochaonline.un.org/niger> (voir également les comptes-rendus des réunions du *cluster* nutrition entre septembre 2010 et février 2011). Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, A.

⁹⁵⁰ « Compte-rendu de la réunion du cluster nutrition du 14 avril 2011 », p. 2 (*ibid.*). Voir également le « Compte-rendu de la réunion du cluster nutrition du 12 janvier 2011 », p. 3.

contre, il a du mal à aborder un certain nombre de questions qui touchent à la diversité des besoins en fonction des zones et des types de population »⁹⁵¹ ; au même titre que le *cluster* santé⁹⁵².

En définitive, les résultats obtenus par la réforme dépendent fortement du contexte, du coordinateur humanitaire et de l'agence responsable du *cluster*. Les différents piliers de la réforme doivent notamment mieux comprendre et considérer les besoins mais aussi les contraintes des populations, ainsi que chercher à s'adapter constamment au contexte évolutif. En toute hypothèse, les résultats de la réforme sont difficiles à évaluer, en raison non seulement de la diversité des situations et des contextes d'intervention, mais aussi de la complexité à quantifier ou à qualifier ses effets sur les populations⁹⁵³.

Pour autant, la réforme ne doit pas faire oublier l'objectif principal de l'aide humanitaire, à savoir la réponse aux besoins provoqués par une crise. Les fonds du CERF, destinés à des activités visant à sauver des vies, ne répondent pas nécessairement aux besoins constatés lors de crises chroniques, comme cela est le cas au Sahel, alors que les *clusters* et le coordinateur humanitaire participent à l'identification des priorités de financement⁹⁵⁴. En outre, la mise en place des piliers a contraint les acteurs à s'intéresser davantage aux modalités et aux conséquences du nouveau dispositif qu'à ses effets sur les bénéficiaires⁹⁵⁵. Enfin, le nouveau système engendre une charge de travail supplémentaire, parfois jugée considérable, qui, du moins à court terme, nuit à son efficacité, à sa crédibilité, à sa flexibilité et à sa viabilité. En somme, la réforme humanitaire n'aurait pas, du moins pas dans sa globalité, permis les progrès escomptés. Ces progrès sont d'ailleurs mis à l'épreuve au Sahel en raison de la déstabilisation sécuritaire.

⁹⁵¹ *Ibid.*, p. 56 (qui présente les résultats de l'évaluation du *cluster* nutrition donnés par les dix-huit indicateurs). On y découvre que ce secteur est notamment performant pour son « degré de réalisation des standards pertinents » et il est précisé : « les standards pertinents sont complètement mis en œuvre par une majorité des acteurs humanitaires ; répartition du travail avec les acteurs en dehors du cluster clairement défini et mis en œuvre » (p. 69).

⁹⁵² *Ibid.*, p. 58 : « le cluster santé fonctionne plutôt bien, et ceci devrait encore s'améliorer avec la nomination récente d'un Coordinateur du cluster pour le niveau central de N'Djamena. Le cluster santé est le seul à prendre en compte d'une façon globale l'ensemble des populations de l'Est du Tchad [...]. C'est un des clusters qui a la stratégie de communication et de partage de l'information la plus active, notamment dans le cadre des mécanismes de veille sanitaire. Les liens entre le cluster et les institutions tchadiennes en charge de la santé sont plutôt bonnes ». En revanche, les résultats des clusters eau et assainissement et sécurité alimentaire sont plus nuancés, en raison, pour ce dernier de son activation récente (*ibid.*, p. 57 et 59).

⁹⁵³ IASC, GROUPE URD, GPP1, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad, op. cit.*, p. 42.

⁹⁵⁴ *Ibid.*, p. 42-43.

⁹⁵⁵ Des évaluateurs mettent ainsi en garde contre le risque de blocage des *clusters* lié au respect de normes internationales, *ibid.*, p. 33. Ils concluent par ailleurs que la réforme humanitaire n'a pas permis d'amélioration sensible de la redevabilité, sauf quelques progrès notables pour les *clusters* santé, sécurité alimentaire et eau et assainissement (*ibid.*, p. 34-36).

B. Une insécurité régionale déstabilisante

Le Sahel retient l'attention de la communauté internationale, en particulier de l'Union européenne, de façon croissante. Outre des liens historiques et culturels, renforcés par la présence de diasporas importantes dans les États membres, l'Union défend de multiples intérêts dans la région, en relation avec la lutte contre l'insécurité (nourrie par le terrorisme et la criminalité organisée) et l'immigration illégale ainsi que la sécurisation de sources d'approvisionnement énergétique.

Les répercussions sécuritaires dans la région des situations politiques en Côte d'Ivoire et, plus récemment, en Libye et au Mali préoccupent également l'Union. Les capacités limitées des États sahéliens à contrôler leur territoire et leurs frontières de façon inquiètent non seulement les pays de l'Afrique de l'Ouest, mais aussi leurs voisins du Maghreb et, plus largement, la communauté internationale. La récente crise au Mali a eu une incidence directe et majeure sur la sécurité, la stabilité et la situation nutritionnelle dans la région⁹⁵⁶. Il s'agit de comprendre les facteurs d'insécurité et de déstabilisation au Sahel (1) afin d'en mesurer les effets sur les populations et les acteurs humanitaires (2) et d'appréhender la quête de cohérence de l'Union dans l'environnement volatil du Sahel (3).

1. Le défi des tensions politiques, l'islamisme radical et la criminalité organisée

Les sources d'insécurité au Sahel sont multiples et se sont récemment illustrées par les tensions politiques, la criminalité organisée et les trafics illégaux de tous ordres, ainsi que les activités terroristes.

Les tensions politiques survenues dans des pays sahéliens ou voisins ont induit diverses conséquences pour les États de notre étude. Les cinq États identifiés dans le plan global pour le Sahel ont en effet connu des troubles politiques, voire des coups d'État, depuis la mise en place de ce plan en 2007⁹⁵⁷.

⁹⁵⁶ Voir la carte en Annexe 9. Voir également « Le Sahel en crises », *Questions internationales*, n° 58, novembre-décembre 2012, p. 3-92 (n° spécial), CHEVENEMENT Jean-Pierre, LARCHER Gérard (co-présidents du Groupe de travail sur le Sahel), « Sahel : Pour une approche globale », *Rapport d'information*, n° 720, Paris, Sénat (Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées), 3 juillet 2013, 193 p.

⁹⁵⁷ Bien que des tensions politiques latentes dans certains de ces États ne soient pas à négliger, leur faible impact sur la situation alimentaire nous conduit à nous concentrer sur d'autres crises dans la région. Depuis la mise en place du plan Sahel, outre les manifestations contre la vie chère en 2008 (voir *infra*), le Burkina Faso a été secoué par des manifestations et des mutineries de février à mai 2011. La Mauritanie a également connu un premier semestre 2011 marqué par une série de manifestations et de revendications politiques dans le contexte du Printemps arabe. Auparavant, le Président mauritanien Sidi ould Cheikh Abdallahi avait été déposé par une junte militaire en 2008.

Les violences qui ont accompagné les récents troubles politiques en Côte d'Ivoire (2010-2011), au Nigeria (2011) mais aussi en Guinée (2008-2010), ont fait fuir de nombreux migrants économiques maliens, burkinabè, nigériens et tchadiens. Ceux-ci s'étaient établis provisoirement dans des pays frontaliers afin de trouver du travail et d'échapper à la pauvreté. Ils envoyaient régulièrement une partie de leurs revenus à leurs proches restés dans leur pays d'origine. Le retour de ces migrants dans des pays qu'ils avaient fui a favorisé leur paupérisation et accru la vulnérabilité de leurs communautés d'origine.

Les tensions dans les pays voisins ont également affecté le commerce transfrontalier. Des pays comme le Niger ou le Burkina Faso n'ont pu importer les produits et les aliments de base desquels ils dépendent grandement en période de pénurie. Les conflits politiques en Côte d'Ivoire mais aussi interconfessionnels dans le Nord du Nigeria ont occasionné des difficultés d'importation, voire des fermetures de frontières aux marchandises. La crise ivoirienne a également eu des répercussions immédiates et conséquentes sur la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest en créant des ruptures d'approvisionnement et des pénuries, mais aussi en exacerbant les tensions sur les marchés. Il en a résulté une hausse des prix des produits traditionnellement importés de ce pays⁹⁵⁸.

Les tensions politiques dans les pays frontaliers sont donc particulièrement déstabilisantes pour les États sahéliens. Les flux et reflux de migrants saisonniers et de réfugiés dans des zones à l'équilibre précaire risquent d'aggraver la situation non seulement alimentaire des communautés d'accueil, mais aussi sécuritaire : leurs déplacements, au même titre que les mouvements des groupes armés, favorisent la circulation des maladies et des arsenaux. Face au manque à gagner qu'ils subissent, des migrants saisonniers peuvent être séduits par les opportunités de revenus qu'offrent certains mouvements rebelles. Ces opportunités peuvent également se montrer très attractives dans les zones d'accueil des personnes ayant fui leur région d'origine, en raison de la pauvreté et de la précarité caractérisant souvent ces régions. D'ailleurs, les camps de réfugiés sont particulièrement propices aux recrutements.

Le Tchad est également confronté aux conséquences des conflits dans les territoires voisins. Depuis 2003, il se trouve fragilisé par des tensions avec le Soudan, des

⁹⁵⁸ Le prix de l'huile et du sucre ont par exemple augmenté d'environ 40 % entre décembre 2010 et janvier 2011 au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie et au Niger (FEWS NET, *Afrique de l'Ouest : Alerte sur la sécurité alimentaire. La Crise en Côte d'Ivoire amène une augmentation de l'insécurité alimentaire*, Washington DC, Famine Early Warning System/USAID, 18 janvier 2011). Voir également MAXWELL Daniel, PARKER John, *Addressing integrated coordination in food security crises : four case studies*, Medford, Feinstein International Center, 2011, 40 p., p. 29-33.

mouvements rebelles et une intensification de violences interethniques. Les événements au Darfour et en République centrafricaine ont provoqué l'afflux de réfugiés à l'Est et au sud du Tchad ainsi que des déplacements internes à cette zone. D'ailleurs, la MINURCAT (Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, 2007-2010) et la mission européenne de stabilisation EUFOR-Tchad/RCA (2007-2009) témoignent des efforts internationaux et européens de stabilisation sécuritaire entrepris face à la dangerosité de la région.

De plus, le potentiel de déstabilisation au nord du Sahel s'est posé avec davantage d'acuité ces dernières années. Les gouvernements du Mali et du Niger rencontrent des difficultés à intégrer les populations touarègues qui se sentent marginalisées depuis l'indépendance. Les crises touarègues qui ont secoué ces deux pays, notamment dans les années soixante et depuis les années quatre-vingt-dix, ont fragilisé le pouvoir politique et, de façon directe ou indirecte, conduit à plusieurs coups d'État (en 1968, 1991 et 2012 au Mali, en 1974, 1996, 1999 et 2010 au Niger⁹⁵⁹).

La reprise des activités de la rébellion dans le nord du Mali à partir de janvier 2012 a prélué au coup d'État de mars 2012. Le Mali a basculé dans le chaos lorsque des soldats, rassemblés en Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État, renversent le Président Amadou Toumani Touré le 21 mars 2012 pour dénoncer la gestion du conflit au nord Mali. La vacance de l'exécutif a permis à différents groupes armés touaregs, principalement le MNLA (Mouvement National de Libération de l'Azawad) d'occuper les deux tiers du territoire. Des groupes islamistes, dont certains affiliés à AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamique), ont alors profité du désordre pour étendre leurs activités.

La crise malienne et ses conséquences sur les sociétés sahéliennes s'expliquent par une gouvernance fragile, une corruption endémique et, en définitive, l'insuffisante capacité des États à contrôler, à surveiller et à réguler les zones désertiques de manière efficace⁹⁶⁰.

⁹⁵⁹ Au Niger, l'élection du Président Mahamadou Issoufou le 12 mars 2012 a mis fin à la période de transition d'un an au terme de laquelle le Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRSD), dirigé par le général Salou Djibo, s'était engagé à rendre le pouvoir aux civils après avoir renversé Mamadou Tandja le 18 février 2011.

⁹⁶⁰ OCHA définit une crise complexe comme « une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société où l'on constate un effondrement substantiel ou total de l'autorité à la suite d'un conflit, interne ou externe, et qui demande une réaction internationale dépassant le mandat ou la capacité d'un seul organisme » (OCHA, *Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes*, mars 2003 - Revision I, janvier 2006, 23 p., p. 3).

Cependant, le conflit en Libye en 2011 a également eu des répercussions sur cette crise et, plus généralement, sur l'insécurité dans la région.

Les espaces sahéliens et sahariens ont toujours été des zones d'échanges. La définition de frontières étatiques et les indépendances n'y ont rien changé. Aux échanges marchands se sont ajoutés des trafics, d'abord de cigarettes et d'autres biens depuis le Maghreb (principalement l'Algérie et la Libye), mais aussi de drogues, d'armes et d'émigrés clandestins depuis une dizaine d'années⁹⁶¹. La multiplication d'actes de piraterie dans le Golfe de Guinée participe également à l'insécurité régionale⁹⁶². Le manque de moyens de subsistance qui permettraient de profiter de conditions de vies décentes forme le terreau de la violence et de la criminalité organisée. La région compte certaines des plaques tournantes les plus actives (trafics d'armes et de drogues, traites de femmes, d'enfants, de migrants), trafics favorisés par la porosité des frontières.

Conjugués aux effets des tensions politiques internes, les activités criminelles menacent le développement économique, notamment dans les régions reculées et faiblement administrées. Les revenus tirés de ces trafics ont polarisé les enjeux et attisé les rivalités. Les trafics ont été renforcés par les troubles civils, voire les conflits, dans les contrées septentrionales des territoires malien, nigérien et tchadien, et à la faveur de la crise libyenne. Des armes en provenance de Libye ont massivement transité dans la bande sahélienne, profitant de l'instabilité politique consécutive à la chute de Kadhafi, de la perméabilité et de l'étendue des frontières, de la faiblesse des effectifs militaires nigériens et maliens et des difficultés logistiques à intervenir dans une zone désertique aussi vaste⁹⁶³.

Le Tchad, le Niger, le Mali et la Mauritanie ont par ailleurs accueilli des réfugiés fuyant la Libye. La crise libyenne a de surcroît privé de ressources les populations et les États sahéliens. Tout d'abord, la sécheresse et les difficultés économiques que rencontraient les pasteurs sahéliens les avaient encouragées à migrer en Libye dans l'espoir de trouver

⁹⁶¹ Un exemple très médiatisé pour illustrer le trafic de stupéfiants a été « l'affaire Air Cocaïne » relative à la disparition de la cargaison d'un Boeing rempli de cocaïne ayant atterri clandestinement en plein désert malien en novembre 2009. Au sujet des activités illicites, voir OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME, *Transnational organized crime in West Africa : a threat assessment*, Vienne, ONUDC, février 2013, 62 p.

⁹⁶² *Ibid.*, p. 47-55.

⁹⁶³ CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de Sécurité*, (S/2012/163), 20 mars 2012. Le contrôle des frontières est d'autant plus compliqué qu'il ne s'agit pas uniquement de la frontière nord. Au Niger par exemple, les forces armées « en plus de sécuriser la frontière libyenne, sont massivement déployées à la frontière sud pour contrer les infiltrations d'éléments de Boko Haram et à la frontière ouest afin de juguler les conséquences de la crise malienne, tout en assurant une présence croissante à la frontière tchadienne » (PELLERIN Mathieu, « Espace maghrébo-sahélien. Les conséquences du bouleversement libyen », Ramsès, 2013, p. 189). Le Tchad souffre également des retombées de la crise libyenne, mais aussi des incursions de Boko Haram et de l'afflux de réfugiés du Darfour et de République

d'autres sources de revenus. Les transferts d'une partie de ces revenus aux familles restées au pays se sont taris en raison du retour de ces migrants économiques pour échapper aux violences. Ensuite, la chute du colonel Kadhafi a entraîné la réduction des investissements du régime dans les infrastructures agricoles, bancaires et hôtelières des États sahéliens. En outre, le recrutement, la formation et l'armement de combattants touaregs ont été favorisés par le régime libyen. Dès lors, « *le renversement du régime de Kadhafi a non seulement privé la région d'un de ses principaux courtiers politiques et mécènes mais a mis également sur le marché quantité d'armes lourdes redistribuées régionalement selon les demandes et aspirations locales. Il a aussi contraint des hommes qui n'étaient plus les bienvenus à trouver asile hors des frontières libyennes* »⁹⁶⁴.

Pendant la majeure partie de l'année 2012, le nord du Mali est occupé et contrôlé par diverses mouvances en présence : des mouvements touaregs, des réseaux criminels et des groupes islamistes. Il s'agit principalement d'Ansar Dine, du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et d'AQMI. Bien qu'ayant livré certains combats ensemble, ces groupes ne partagent pas les mêmes objectifs⁹⁶⁵. D'ailleurs, les renversements d'équilibres et d'alliances au nord Mali ont été renforcés par la volatilité de l'engagement des combattants recrutés qui semble davantage obéir à une logique économique qu'idéologique. En fournissant de l'aide à certains des réfugiés, AQMI a par exemple cherché non seulement à étendre son influence, mais aussi à former et convaincre des recrues potentielles :

*« dans certaines zones isolées, privées d'assistance humanitaire en raison de l'insuffisance ou de l'absence de services de l'État, des organisations criminelles comme Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI) se chargeaient de fournir des services et une aide humanitaire. Cette situation pourrait permettre à AQMI de recruter davantage et de développer des réseaux locaux d'informateurs et de fournisseurs d'armes, de munitions et d'autres moyens logistiques »*⁹⁶⁶.

Ces groupes armés islamistes ont imposé la charia (code pénal religieux prévoyant de sévères punitions) au cours de leur occupation du nord Mali. Dans les zones occupées par ces fondamentalistes, de nombreuses violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont pu être observées. La Haut Commissaire aux droits de l'homme a constaté des cas de violation des droits des femmes et des enfants, des droits à

centrafricaine.

⁹⁶⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali, éviter l'escalade », *Rapport d'Afrique*, n° 189, 18 juillet 2012, 51 p., p. 9. Voir également INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Africa without Qaddafi : the case of Chad », *Rapport d'Afrique*, n° 180, 21 octobre 2011, 24 p.

⁹⁶⁵ Au sujet de ces groupes, voir INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali, éviter l'escalade », *op. cit.* et, pour une présentation concise, « Le Sahel en crise », *Questions internationales, op. cit.*, p. 41.

⁹⁶⁶ CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne*

la nourriture, à la santé, à l'éducation et à la liberté religieuse et de culte, de la liberté d'expression, des droits culturels. Les exactions se sont multipliées (arrestations, incarcérations et exécutions sommaires, amputations et lapidations, enrôlement d'enfants, violences sexuelles, etc.), perpétrées principalement par Ansar Dine et le MUJAO⁹⁶⁷.

Désormais, la situation au Mali est en cours de normalisation. L'élection du Président Ibrahim Boubakar Keïta le 11 août 2013 permet d'espérer un retour à une stabilité précaire en attendant que soit apportée une réponse aux défis structurels, notamment en termes de sortie de la pauvreté et d'intégration des populations touarègues. La normalisation devrait également être favorisée par le retour des investissements, de l'aide au développement et du tourisme. Cependant, la menace sécuritaire dans les États sahéliens ne vient pas seulement du nord de la région. Les activités du groupe Boko Haram, basé au Nigeria et souhaitant y instaurer un État islamique, ont des répercussions au Niger, au Tchad et, dans une moindre mesure, au Mali. Boko Haram, qui est en contact avec AQMI, contribuerait à la radicalisation de jeunes nigériens dans le sud du pays, aurait formé certains de ses membres nigériens et tchadiens au Mali en 2011 et, en définitive, constitue « *une source de préoccupation croissante pour les pays de la région* »⁹⁶⁸.

2. L'action humanitaire en danger

L'impact sécuritaire de l'islamisme radical, de la criminalité organisée et des tensions politiques dans la région détériorent la situation des populations et contrarient les activités humanitaires alors que les besoins sont croissants. Comme le résume Jean-François Matteï : « *les conflits nuisent à la nutrition, sapent les structures de santé, détruisent les systèmes éducatifs, annulent toute perspective de développement économique ; autant de conséquences qui deviennent à leur tour des causes de la perpétuation des tensions belliqueuses. Sans parler des vulnérabilités provoquées directement par les guerres* »⁹⁶⁹. Face à cette réalité, ECHO a ouvert à Dakar un bureau régional d'appui en mai

sur la région du Sahel (7-23 décembre 2011), S/2012/42, 18 janvier 2012, § 24.

⁹⁶⁷ CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme au Mali*, A/HRC/22/33, 7 janvier 2012.

⁹⁶⁸ CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne sur la région du Sahel*, *op. cit.*, § 42. Le Rapport précise : « *si les activités terroristes de Boko Haram sont concentrées au Nigeria, sept membres de l'organisation ont néanmoins été arrêtés au Niger, alors qu'ils se rendaient au Mali, en possession de documents sur la fabrication d'explosifs, de tracts de propagande ainsi que de noms et de coordonnées de membres de l'AQMI qu'ils projetaient, semble-t-il, de rencontrer* » (*ibidem*). Au sujet de Boko Haram, voir également PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, « Du Nigeria au Sahel et à l'Afrique centrale : la secte Boko Haram », dans « Le Sahel en crise », *op. cit.*, p. 30-33.

⁹⁶⁹ MATTEI Jean-François, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, Paris, Hachette Littérature, 2005, 242 p., p. 176.

2005 afin d'« être attentif aux tensions qui affectent l'Afrique de l'Ouest et répondre au mieux aux besoins humanitaires »⁹⁷⁰.

Le retour de migrants économiques, privés de revenus, et de combattants de la Côte d'Ivoire, puis de Libye, dans des zones déjà précaires du fait de la pénurie de ressources en nourriture et en eau, a considérablement aggravé la situation alimentaire. Celle-ci est par ailleurs exacerbée par les combats et le déplacement de populations. L'arrivée de personnes déplacées ou réfugiées crée une charge supplémentaire pour les populations d'accueil et accroît la pression sur les maigres ressources locales. La vulnérabilité de ces populations est amplifiée par les difficultés d'accès aux soins et aux services de base et par les graves pénuries alimentaires. Dans ce contexte, il est remarquable que le Burkina Faso, le Niger et la Mauritanie aient gardé leurs frontières ouvertes, conformément à la convention sur les réfugiés de 1951 qu'ils ont signée, malgré une situation sécuritaire et alimentaire précaire.

Les conflits perturbent non seulement l'assistance humanitaire, mais aussi la production et la distribution de denrées alimentaires. De nombreux commerçants, paysans et pasteurs ont dû abandonner leur commerce, leurs champs ou leurs troupeaux ou cacher leur stock pour éviter des pillages. La situation pastorale, en particulier, est problématique. Le conflit malien et l'insécurité au nord du Nigeria ont limité la mobilité du cheptel (notamment mauritanien, malien et nigérien) et accentué la précarité liée à la rareté des pâturages et des ressources en eau. Le surpâturage et la transhumance précoce qui en ont résulté ont accru les risques de conflit entre les pasteurs et les populations autochtones⁹⁷¹.

Par ailleurs, les pillages des véhicules et bâtiments des commerçants et des organismes humanitaires perpétrés par des islamistes ont perturbé l'approvisionnement et le fonctionnement des marchés. Celui-ci a également été entravé par le renforcement des contrôles aux frontières, voire la fermeture des voies de transit des marchandises en raison des combats⁹⁷². Les produits de première nécessité sont dès lors difficiles à acquérir, en raison de leur rareté ou de leur cherté. De surcroît, les populations dans le nord Mali ont des difficultés à trouver des disponibilités monétaires en raison de la fermeture des banques

⁹⁷⁰ ECHO, *ECHO en Afrique de l'Ouest. Une action continue*, Bruxelles, Commission européenne, juin 2005.

⁹⁷¹ RESEAU DE PREVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES (RPCA), *Communiqué final – Réunion du 12-13 avril 2013*, Paris, RPCA, 13 avril 2013.

⁹⁷² ECHO rapporte la fermeture temporaire de la frontière algérienne et les pillages des banques de céréales et des centres de santé par les jihadistes lors de leur retrait (DG ECHO, *Humanitarian implementation plan (HIP) Mali*, version 2 du 05.03.2013, p. 1, disponible sur : <http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2013/HIPs/mali.pdf>).

par les groupes islamistes et de la réduction des transferts monétaires liée notamment à la raréfaction des revenus des migrants.

Les combats et la fuite d'une part importante de la population risquent également de déstabiliser les prochaines récoltes. Les personnes déplacées ne peuvent pas planter leurs semences et n'ont pas toujours accès à l'argent nécessaire pour acheter de la nourriture. L'exode de populations pastorales, qui ont dû laisser derrière elles leur cheptel, est également très préoccupant pour leurs capacités futures à subvenir à leurs besoins.

Le pillage, la fermeture et la destruction de nombreux bâtiments et services publics dans les zones occupées par les islamistes et le manque d'accès aux structures sociales et sanitaires des Maliens en exode ont eu un impact direct sur les populations, dont certaines souffraient déjà de la crise alimentaire. De plus, la santé des populations est perturbée par la rupture d'approvisionnement des médicaments et des produits médicaux dans le nord du Mali, alors que les forces occupantes n'ont semble-t-il pas toujours été capables de garantir l'accès aux services de base⁹⁷³. En réduisant la disponibilité de la nourriture, de l'eau et des soins, le conflit a détérioré l'état de santé des populations et condamné en partie l'éducation d'une génération.

En temps de paix, le système éducatif malien ne permet déjà pas d'assurer l'éducation de tous. La fuite de fonctionnaires et d'enseignants maliens travaillant au nord du pays et, surtout, la suspension des aides des bailleurs après le coup d'État ont également contribué à affaiblir tout le système. Les tensions internes persistantes liées à la faiblesse des infrastructures empêchent les États sahéliens de sortir de la pauvreté. Les difficultés d'accès des populations maliennes aux soins de santé et à l'éducation ne favorisent pas le développement. Celui-ci est par ailleurs freiné par la hausse, observée depuis 2008, des coûts de l'énergie et des transports. Le retour à une situation acceptable pour les populations dépend de la réhabilitation et de la réouverture des hôpitaux et centres de santé, des écoles, des services d'eau et d'assainissement, des infrastructures de communication et d'énergie. L'état de ces services publics détermine en effet le retour des personnes déplacées et réfugiées dans leur région d'origine.

Il s'ajoute à cela que les acteurs humanitaires rencontrent des difficultés à accéder aux populations et à mettre en œuvre leurs projets, alors que les besoins d'aide humanitaire

⁹⁷³ NOSSITER Adam, « Islamists struggle to run North Mali », *The New York Times*, 1 septembre 2012. L'auteur cite l'exemple d'un groupe lié à Ansar Dine présent à Kidal, demandant le retour de fonctionnaires maliens pour gérer ces services, notamment les écoles et les services de distribution d'eau et d'électricité.

sont donc considérablement accrus. Dans la région sahélienne, ces difficultés d'accès et de fourniture des services de base sont structurellement liées à l'isolement et au manque d'infrastructures de communication. Ces difficultés se sont aggravées pendant l'occupation du nord Mali en raison de l'insécurité qui a entravé la liberté de circulation des travailleurs humanitaires et de la population, parfois jusqu'à empêcher l'assistance. La DG ECHO constatait en avril 2013 que « *les opérations militaires en cours et la présence de mines et d'explosifs dans le nord du Mali ont entraîné une situation humanitaire instable, restreignant l'accès des organisations humanitaires à certaines zones* »⁹⁷⁴. En conséquence, les moyens ont tendance à se concentrer sur les zones accessibles et/ou sécurisées⁹⁷⁵.

Selon ECHO, « *une intervention d'urgence d'envergure doit être menée sur deux fronts : il faut répondre aux besoins supplémentaires nés du conflit tout en limitant le nombre de décès dus à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition* »⁹⁷⁶. Afin d'améliorer la capacité d'atteindre les populations, le Parlement européen, « *considérant que, en raison des pillages de leurs installations et de leurs stocks, les organisations humanitaires ont, pour la plupart, quitté la région du Nord* », a adopté une résolution demandant « *que soit créé un couloir humanitaire afin de venir en aide aux dizaines de milliers de personnes déplacées à cause des combats au Mali, la plupart d'entre elles ayant cherché refuge dans des pays voisins, notamment au Niger, en Mauritanie et au Burkina Faso* »⁹⁷⁷. Cette demande n'a pas été concrétisée. La DG ECHO constatait en septembre 2012 que, progressivement, les agences humanitaires accédaient de nouveau aux victimes de la crise dans le nord Mali, sans atteinte aux principes humanitaires⁹⁷⁸.

⁹⁷⁴ DG ECHO, « Crise au Mali », *Fiche-info ECHO*, avril 2013, 4 p., p. 1. Ces entraves peuvent prendre la forme : d'obstructions au bon déroulement des projets (en raison de contrôles multiples et/ou prolongés, de taxations diverses et arbitraires), d'actes de pillage et de détournement, d'actes de violence ciblée contre les biens ou les personnes travaillant pour des organismes humanitaires. Nous précisons que nous n'analyserons pas ici l'emploi de la force armée dans le cadre d'actions humanitaires, la lutte contre la malnutrition au Sahel n'étant pas, du moins pas avant 2012, directement concernée par cette problématique, par ailleurs largement documentée (voir notamment OCHA, Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, dites « Directives d'Oslo », New York/Genève, Révision 1.1, novembre 2007, 44 p. et BARNETT Michael, WEISS Thomas G., *Humanitarianism in Question. Politics, Power, Ethics*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2008, 310 p.; DONINI Antonio, MINEAR Larry, « Humanitarian Agenda 2015 : Principles, Power, and Perceptions : Preliminary Report », Medford, Feinstein International Center, 2006, 15 p.; DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 132-151 et 380-424).

⁹⁷⁵ Cela est également le cas au Tchad, voir IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad*, *op. cit.*, p. 18-20, 36-38 et 40-41.

⁹⁷⁶ DG ECHO, « Crise au Mali », *op. cit.*, p. 2.

⁹⁷⁷ Résolution du Parlement européen du 20 avril 2012 sur la situation au Mali (2012/2603(RSP)), P7_TA(2012)0141, § S et 22.

⁹⁷⁸ DG ECHO, *Daily Flash* du 21.09.2012, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/news/echo-flash/2012/20120921_en.htm (consulté le 22.09.2012). La DG ECHO constatait également un déclin de l'afflux des réfugiés dans les pays voisins.

La sécurité du personnel humanitaire a donc été compromise par l'occupation du nord Mali et les activités des groupes terroristes au Sahel⁹⁷⁹. Pendant l'occupation, les volontaires et les salariés des ONG se sont souvent confinés dans les capitales (Bamako, Niamey) ou dans les grandes villes (Gao, Kidal, Tombouctou). En effet, lorsque les organismes humanitaires ont épuisé toutes les options, notamment en termes de négociations, les préoccupations sécuritaires ne leur laissent plus qu'un seul choix : renoncer à porter secours dans les zones dangereuses afin d'assurer la sécurité du personnel ou recourir à des forces armées privées pour se protéger en tentant d'accéder aux populations. En toute hypothèse, l'efficacité des projets s'en trouve affectée. Dans le deuxième cas, une partie des ressources dédiées au secours des populations est en réalité détournée au profit des mesures de prévention et de protection.

Les humanitaires, contraints à se retirer de certaines régions devenues trop dangereuses, ne peuvent mettre en œuvre leurs projets dans un contexte suffisamment sécurisé et dans le respect des principes humanitaires. Il s'agit pour la DG ECHO d'une atteinte à l'espace humanitaire, qu'elle définit comme « *l'environnement opérationnel dont ont besoin les acteurs humanitaires sur le terrain pour avoir pleinement accès aux victimes, pour être capables de distribuer l'aide et pour offrir une protection sans mettre en danger la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires* »⁹⁸⁰. Le rétrécissement de l'espace humanitaire prive des milliers de personnes d'une assistance parfois vitale.

Les exactions des groupes combattants rendent difficile la mise en œuvre des projets humanitaires et créent de l'incertitude quant à l'avenir des programmes. Les activités nutritionnelles ont par exemple été limitées, voire suspendues : « *moins d'un tiers des enfants de moins de cinq ans qui souffraient de malnutrition aiguë en 2012 ont été soignés, tandis que les services de santé dans le nord du pays manquent de médicaments contre le paludisme* »⁹⁸¹. L'arrêt de certaines activités a en outre pour conséquence de détruire une source de revenus pour de nombreux Maliens qui étaient employés pour la mise en œuvre des projets. Cela ne concerne pas seulement l'aide humanitaire, mais aussi, et surtout, les projets de développement alors que

⁹⁷⁹ Gilles Collard témoigne par exemple des conséquences du décès de deux ressortissants français, dont l'un travaillant pour l'ONG Aide médicale internationale, enlevés à Niamey deux jours plus tôt, le 7 janvier 2011 : « *Quarante pour cent du personnel humanitaire expatrié a quitté le Niger dans les semaines qui ont suivi la tragédie du 9 janvier. L'accès aux zones les plus touchées par la malnutrition aiguë est devenu impossible pour le personnel occidental qui refuse d'utiliser des escortes armées en respect du principe de neutralité* », COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *Revue Humanitaire*, n° 28, mars 2011, p. 52-59, ici p. 53.

⁹⁸⁰ Définition donnée dans le glossaire en annexe du Consensus européen sur l'aide humanitaire (COM(2007) 317 final du 13.06.2007, *op. cit.*, p. 15).

⁹⁸¹ DG ECHO, « Crise au Mali », *op. cit.*, p. 2.

le désengagement des bailleurs a, dans une large mesure, compromis la réalisation des programmes en cours et à venir.

La suspension de l'assistance est prévue dans le contrat-cadre de partenariat. Les partenaires et la Commission se réservent la possibilité de suspendre les activités lorsque l'évolution de la situation sur le terrain rend « *la poursuite impossible ou extrêmement difficile, notamment en cas de force majeure, de menace grave pour la sécurité des travailleurs humanitaires ou d'incompatibilité entre la poursuite de l'action et le respect des principes humanitaires* »⁹⁸². Pourtant, les principes humanitaires auxquels la Commission est attachée constituent *a priori* une condition nécessaire – quoique qu'elle ait tendance à devenir insuffisante – pour disposer d'un accès aux victimes et pour garantir la sécurité du personnel humanitaire. De plus, afin de préserver l'espace humanitaire :

*« toutes les organisations humanitaires partenaires d'ECHO qui sont présentes au Mali ont adopté, en juillet 2012, un code de conduite sous l'égide de l'Office de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA). Ce document conseille les agences sur les stratégies à adopter pour obtenir et maintenir un accès sécurisé aux bénéficiaires, les mesures à prendre pour éviter une instrumentalisation de l'aide par les parties au conflit, les méthodes permettant d'évaluer l'impact des opérations humanitaires et les modes de gestion pour diminuer les risques de perte, de mauvaise utilisation ou de détournement de l'aide humanitaire »*⁹⁸³.

D'ailleurs, afin de favoriser la coordination avec ses partenaires et OCHA, mais aussi d'accroître sa capacité à répondre aux besoins croissants des populations maliennes, la DG ECHO a décidé d'ouvrir un bureau national à Bamako en juillet 2012⁹⁸⁴. Cet accroissement des capacités de la DG ECHO s'inscrit dans le cadre plus général de la stratégie que met en œuvre la Commission afin non seulement d'apporter une réponse à la crise nutritionnelle au Sahel, mais aussi d'améliorer la sécurité et de promouvoir le développement dans la région.

⁹⁸² Annexe 3 du CCP : « Conditions générales applicables aux conventions de subvention de l'Union européenne avec des organisations humanitaires pour des actions d'aide humanitaire », art. 15, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fpa/2011/annex_III_fr.pdf.

⁹⁸³ Site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/aid/sub_saharian/mali_fr.htm. Le « Code de conduite pour l'opérationnalisation de l'assistance humanitaire » au Mali est disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/mali_code_of_conduct_fr.pdf. Au sujet des lignes directrices adoptées par ECHO relatives à la sécurité du personnel humanitaire, voir les références citées dans COMMISSION EUROPEENNE, *La sécurité des travailleurs humanitaires : une préoccupation essentielle de l'action humanitaire de l'UE*, Communiqué de presse MEMO/10/379 du 19.08.2010, disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-379_fr.htm.

⁹⁸⁴ DG ECHO, « Crise au Mali », *op. cit.*, p. 3. Au sujet du dispositif des bureaux ECHO sur le terrain, voir *infra* Partie 3, chap. 2, II, A, 1.

3. La nouvelle stratégie de l'Union pour le Sahel

L'Union européenne n'a pas de conception précise et figée des frontières de la région sahélienne d'Afrique de l'Ouest – communément appelée le Sahel. L'acception européenne comprend systématiquement le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie et le Niger, ainsi que, généralement, le Tchad. Selon les intérêts que l'Union poursuit dans cette région, d'autres États sont occasionnellement inclus, tels que les États côtiers (le Sénégal, la Guinée, le Liberia, la Sierra Leone, le Nigeria), notamment dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites et la criminalité, ainsi que les États du Maghreb dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Les contours mouvants de la région expliquent en partie que les actions que l'Union y mène ne sont pas toujours aisées à identifier ni, en conséquence, à coordonner. La multiplicité des décideurs européens ne favorise pas non plus la cohérence des actions : tant le Conseil que la Commission élaborent des stratégies et mettent en œuvre des actions au Sahel. De plus, au sein même de la Commission, le SEAE, EuropeAid et la DG ECHO initient des programmes de politique extérieure, de développement et/ou humanitaire. La complexité du contexte sahélien appelle donc l'Union à améliorer la cohérence de ses instruments et à adopter une approche efficace et coordonnée. La nouvelle articulation de la coopération européenne au développement autour de cinq secteurs (commerce et finance, changement climatique, sécurité alimentaire, migration et sécurité) participe à l'élaboration de programmes multidimensionnels et à une mobilisation plus cohérente des instruments financiers. Ces derniers restant pourtant fragmentés, l'Union tend désormais à privilégier une approche régionale et spécifique au Sahel.

Le défi majeur que représente la menace terroriste au Sahel, avec notamment la multiplication des enlèvements d'Européens, a amené l'Union à effectuer des missions exploratoires sur le terrain et la Commission à inscrire cette région dans les priorités de l'instrument de stabilité 2009-2011⁹⁸⁵. Si la nécessité d'une nouvelle stratégie pour le Sahel a été évoquée dès la présidence française de l'Union en 2008, ce n'est qu'en octobre 2010 que le Conseil de l'UE s'est sérieusement penché sur la question. L'objectif poursuivi par l'Union dans le cadre de la « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel », adoptée en mars 2011, est clair : « *s'attaquer aux causes profondes de l'extrême pauvreté et [...] créer*

⁹⁸⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *The instrument for stability – Multi-annual indicative programme 2009-2011*, C(2009)2641 du 08.04.2009. L'instrument de stabilité, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, est géré par EuropeAid et remplace plusieurs instruments financiers en faveur de la gestion des crises, de la réhabilitation et de la reconstruction, de la lutte contre les drogues, du déminage et des populations déracinées.

des conditions locales propices aux perspectives économiques et au développement humain »⁹⁸⁶. La Stratégie Sahel vise également à lutter contre trois facteurs d'insécurité pour l'Europe : les activités d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et d'autres groupes extrémistes, notamment à l'encontre d'Occidentaux, l'accroissement de la criminalité et des trafics illicites (drogue, armes, êtres humains, etc.) et les flux migratoires illégaux.

Cette stratégie témoigne de la pleine prise de conscience de l'Union que les questions de sécurité et de développement sont intimement liées dans cette région et qu'elles nécessitent d'être traitées conjointement⁹⁸⁷. Elle constitue, de l'avis du SEAE, la première tentative pour résoudre les problèmes sur une base régionale, cohérente et structurée et, en cela, devrait être saluée par la communauté internationale⁹⁸⁸. L'Union a décidé d'accorder plus de 600 millions d'euros pour mener la Stratégie dans les trois pays prioritairement concernés : le Mali, la Mauritanie et le Niger. Les États du Maghreb sont également soutenus, à hauteur de 200 millions d'euros, pour mener des opérations aux frontières avec ces trois pays.

Quatre lignes d'action sous-tendent la Stratégie Sahel, chacune devant participer à la sécurité et/ou au développement. La première concerne la promotion du développement, de la bonne gouvernance et du règlement des conflits internes. Les actions entreprises, principalement au Mali, visent à limiter les risques sécuritaires que font courir le sous-emploi, la corruption et la faiblesse de l'éducation dans la région. Le deuxième axe, le plus faiblement doté financièrement, s'articule autour de la diplomatie afin de promouvoir une coopération régionale plus étroite. La troisième s'attaque au renforcement des capacités sécuritaires nationales et de l'État de droit afin de lutter contre les activités illégales (trafic de drogue, prolifération des armes, etc.) en accroissant le contrôle des États sur leur territoire et aux frontières. La Mauritanie est particulièrement active dans l'amélioration des contrôles de ses frontières et coopère volontiers avec les acteurs concernés. Enfin, l'amélioration de la situation socioéconomique ainsi que la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et le radicalisme forment les objectifs de la quatrième ligne d'action, notamment dans le Nord du Mali et du Niger.

⁹⁸⁶ SEAE, *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel*, Bruxelles, 21 mars 2011, p. 2. Les aides d'urgence ne sont donc *a priori* pas incluses dans cette stratégie.

⁹⁸⁷ Une précédente initiative, la Stratégie conjointe UE-Afrique adoptée en décembre 2007, fournissait une plate-forme globale aux relations entre l'UE et l'Afrique sur les questions de sécurité tandis que le cadre des actions de développement était fixé par les accords de Cotonou.

⁹⁸⁸ SEAE, *Strategy for security and development in the Sahel. Implementation progress report*, mars 2012, p. 19.

Les premiers résultats de la Stratégie Sahel sont escomptés dans les trois à cinq premières années de mise en œuvre, à l'horizon 2015. Ces objectifs à court terme concernent : l'amélioration de l'accès aux services de base (infrastructures routières et éducatives) et aux moyens de subsistance ; le renforcement de l'État de droit, par l'amélioration des relations et la restauration de la confiance envers des autorités considérées par les populations, notamment celles qui vivent dans les régions sahéliennes, comme inactives, inefficaces et corrompues ; la réduction des attaques terroristes et des enlèvements, en tentant d'accroître les capacités et l'efficacité des forces de sécurité nationales afin de réduire les capacités opérationnelles d'AQMI et d'autres groupes criminels. L'Union prévoit que ces objectifs à court terme soient consolidés dans un second temps (avec une perspective de dix ans), pour favoriser la stabilité politique, la bonne gouvernance, la sécurité et le développement.

Alors que la Stratégie Sahel commençait tout juste à être mise en œuvre, les conséquences de la crise libyenne et, dans une moindre mesure, du Printemps arabe, ont conduit l'Union à repenser son action. Les menaces identifiées se sont en effet accrues et de nouvelles difficultés sont apparues, complexifiant davantage la situation dans la région. Au printemps 2012, près des deux tiers des actions envisagées dans le cadre du premier axe avaient été réalisées, mais l'évolution du contexte a conduit l'Union à donner la priorité aux actions du troisième axe, notamment en Mauritanie et au Niger (les activités au Mali ont été fortement contrariées, voire suspendues, en raison de la rébellion touarègue et de ses conséquences). Le bilan des actions du quatrième volet, plus lentes à se développer, n'est pas encore évaluable. En revanche, l'Union a activement contribué à promouvoir le dialogue politique dans la région (deuxième axe), grâce notamment à son Coordinateur de la lutte contre le terrorisme, M. Gilles de Kerchove. Les pays partenaires ont manifesté une forte adhésion et la coopération avec l'Algérie s'est considérablement renforcée.

Plusieurs programmes sont opérationnels ou en cours de réalisation, comme au Niger où la formation de juges et de policiers a déjà débuté. En matière de lutte contre les trafics illégaux, l'Union soutient les initiatives mauritaniennes, par exemple la construction et l'équipement de quarante-cinq postes frontières. La Mauritanie est d'ailleurs particulièrement active dans l'amélioration des contrôles à ses frontières et ouverte à la coopération régionale et internationale dans ce domaine. Le Mali a lancé en août 2011 le Programme spécial pour la paix, la sécurité et le développement dans les régions du Nord du pays (PSPSDN) que l'Union a soutenu, du moins jusqu'au coup d'État de mars 2012, dans ses composantes justice, décentralisation, sécurité, prévention et résolution des

conflits ainsi que politique et diplomatie. En mars 2012, le SEAE notait que le Mali n'avait pas réussi à prévenir le soulèvement touareg ni amoindri les capacités opérationnelles d'AQMI. En revanche, il constatait que la Mauritanie était parvenue à sécuriser son territoire. Le Niger, pour sa part, aurait développé une stratégie nationale crédible en faveur de la sécurité et du développement pour ses territoires dans le nord du pays⁹⁸⁹.

Au niveau régional, l'une des mesures principales de la Stratégie Sahel est la création d'un « Collège sahélien sécurité » virtuel devant favoriser la formation des forces de sécurité nationales, le partage d'informations et d'expertise ainsi que la formation de formateurs. Les activités de ce Collège ont débuté le 25 septembre 2012. Le système d'information de la police d'Afrique de l'Ouest (*West African Police Information System*, WAPIS) entend pour sa part créer une plateforme d'échange d'informations des services de police de la CEDEAO, d'Interpol et de cinq pays identifiés pour participer à la première phase (Bénin, Ghana, Mali, Mauritanie et Niger). L'Union soutient également certaines initiatives régionales de la CEDEAO, telles que le Projet en faveur de la paix et de la sécurité ainsi que le plan d'action pour la lutte contre le trafic de drogue et la criminalité.

En réaction à l'insécurité croissante au Sahel et aux conséquences néfastes de la crise malienne sur la mise en œuvre de la Stratégie, les États membres réunis au sein du Conseil se sont accordés le 16 juillet 2012 sur l'envoi d'une mission civile dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense commune, basée à la Délégation de l'Union à Niamey. Cette mission, l'EUCAP Sahel Niger, est dotée d'un budget annuel de 8,7 millions d'euros et d'une durée initiale de deux ans. Une cinquantaine d'agents internationaux et une trentaine d'agents locaux, ainsi que des officiers de liaison à Bamako et à Nouakchott, sont déployés depuis la fin du mois de juillet 2012 dans la région afin de renforcer les capacités des forces de sécurité nigériennes en matière de contrôle du territoire et de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Les activités de formation, d'encadrement, de conseil, de soutien et d'assistance doivent contribuer, à terme, au renforcement de la stabilité politique, de la gouvernance, de la sécurité, de la cohésion sociale et du développement au Niger, ainsi que de la coordination régionale.

La mission civile EUCAP Sahel Niger doit la rapidité de sa mise en place à la prompte et nette détérioration de la situation au Mali. Les États européens, qui avaient tergiversé depuis 2010 à déployer une telle mission dans le Nord du Mali, ont unanimement pris conscience de l'urgente nécessité de renforcer les capacités des États sahéliens en

⁹⁸⁹ *Ibid.*, p. 21.

matière de contrôle des frontières et du territoire⁹⁹⁰. Pour autant, EUCAP Sahel Niger ne s'attaque pas aux dynamiques structurelles qui sous-tendent la dégradation sécuritaire actuelle et n'apportera donc pas de réponse pérenne à la menace terroriste et islamiste. Elle a néanmoins permis de montrer la rapidité avec laquelle l'Union peut rendre une telle mission opérationnelle lorsqu'elle fait preuve de détermination face à une situation qu'elle juge impérieuse.

La stratégie européenne traduit bien les réalités et les préoccupations sécuritaires et socioéconomiques, mais aussi, en particulier, le caractère multidimensionnel des défis auxquels la région est confrontée et, par conséquent, la nature des réponses à apporter. Elle contribue à attirer l'attention politique dans la région et a « *visiblement positionné l'Union en tant qu'acteur international majeur dans la région* »⁹⁹¹.

Néanmoins, l'Union n'a pas assez prévu ni prévenu la détérioration liée aux retombées du conflit libyen, alors que l'un des intérêts majeurs de la Stratégie Sahel lors de son élaboration était justement son caractère préventif. Il est par ailleurs regrettable que le Tchad ne soit pas inclus dans la Stratégie Sahel. Il pourrait en effet offrir de précieuses capacités et son expérience en matière de lutte contre le terrorisme (acquises notamment depuis septembre 2011 dans le cadre de l'alliance militaire avec le Niger, le Nigeria et le Cameroun dans la région du lac Tchad contre Boko Haram).

Au-delà des objectifs énoncés, l'ambition de la Stratégie Sahel est de fournir un cadre politique dans lequel les instruments et moyens d'assistance pourront être efficacement mobilisés, mais aussi un modèle de cohérence et de coordination pour les actions en cours et à venir, non seulement de l'Union et de ses États membres, mais aussi des partenaires internationaux. Les stratégies régionales pour le Sahel élaborées par l'Union européenne complètent favorablement les actions humanitaires et de développement qu'elle finançait déjà dans la région. La mise en œuvre de la Stratégie Sahel, notamment de la mission EUCAP Sahel Niger, servira de test pour la cohérence de l'Union dans la région. Les ambitions de l'Union sont en effet contrariées par ses mécanismes de décision

⁹⁹⁰ La mission de formation militaire de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali) a été lancée le 18 février 2013 pour un mandat de quinze mois afin de former et conseiller les autorités maliennes pour leur permettre de : « a) rétablir l'ordre constitutionnel et démocratique au Mali grâce à la mise en œuvre de la feuille de route adoptée le 29 janvier 2013 par l'Assemblée nationale ; cette feuille de route comprend la tenue d'élections libres et transparentes en 2013 et un dialogue national inclusif ; b) restaurer l'autorité de l'État, la loi et l'ordre dans l'ensemble du pays ; c) neutraliser la criminalité organisée et la menace terroriste » (SEAE, *Mission de formation de l'UE au Mali (EUTM Mali)*, février 2013, p. 1, disponible sur : http://consilium.europa.eu/media/1892460/factsheet_cutm_mali_fr.pdf). Voir le site internet de la mission à l'adresse : <http://www.cutmmali.eu>.

⁹⁹¹ SEAE, *Strategy for security and development in the Sahel. Implementation progress report, op. cit.*, p. 19.

spécifiques à l'aide humanitaire ou au développement, qui ne lui permettent pas d'agir assez rapidement et de façon cohérente.

En se limitant à la définition de grandes lignes d'action, la Stratégie de l'Union pour le Sahel manque pourtant cruellement d'opérationnalité. Si les menaces, les enjeux et la complexité des dynamiques en cours sont relativement bien analysés par l'Union – bien que les conséquences de la crise libyenne aient été sous-estimées –, l'expérience européenne se manifeste principalement, et semble se limiter, au contrôle des frontières et au dialogue politique. Les moyens affectés ne semblent ni suffisants ni en adéquation avec l'ambition et les objectifs de l'Union. Se pose en outre la question de la légitimité de l'Union européenne dans cette région alors que les États-Unis et l'Algérie proposent également des programmes régionaux crédibles. Une coordination plus performante entre les actions initiées par les divers acteurs est d'ailleurs un préalable à la sécurité et au développement au Sahel.

Face aux dynamiques en cours, aux contraintes et aux défis multidimensionnels entourant la sécurité et le développement dans la région, l'Union doit se doter de moyens suffisants et adéquats et établir des programmes plus pragmatiques sans sous-estimer les problèmes de sécurité alimentaire. Les délégations, qui gèrent principalement les programmes de développement, ne disposeraient pas des capacités adéquates pour mettre en œuvre cette Stratégie ni, par exemple, de spécialistes des questions sécuritaires⁹⁹². Le déploiement d'experts dans le cadre de la mission EUCAP Sahel Niger participe d'ailleurs au renforcement des capacités des délégations de l'UE.

La Stratégie Sahel a en revanche le mérite de soutenir financièrement les actions et les efforts initiés par les autorités nationales pour améliorer la situation politique, socioéconomique, environnementale et sécuritaire de la région, et non de leur imposer une stratégie pensée à Bruxelles. Pourtant, la Stratégie Sahel n'a pas été élaborée conjointement avec les protagonistes sahéliens, nationaux et régionaux, même si ces derniers ont été consultés, notamment dans le cadre du groupe de travail Sahel au sein de la Commission⁹⁹³.

En toute hypothèse, l'efficacité de la Stratégie Sahel ne dépend pas uniquement de l'Union. La pérennité dépend aussi de l'appropriation des activités par les populations, qui sera d'autant plus élevée que les financements proposés correspondront aux besoins réels. Seules la volonté politique et la détermination des pays concernés à s'attaquer aux causes

⁹⁹² ROUPPERT Bélangère, *The European strategy for the Sahel*, Bruxelles, GRIP, 14 p., p.10.

⁹⁹³ Le groupe de travail Sahel rassemble, sous l'autorité du Directeur chargé de l'Afrique centrale et de l'Ouest au SEAE, des représentants d'EuropeAid, de la DG ECHO, du Bureau du Coordinateur pour la lutte contre

fondamentales de la pauvreté pourront consolider la sécurité et le développement à long terme, alors que les pays du Sahel sont confrontés à des aléas climatiques et à un contexte nutritionnel se détériorant de façon inquiétante.

C. Un contexte nutritionnel détérioré

Les dégradations climatiques sont des facteurs de vulnérabilité pour les populations car elles peuvent entraîner des crises alimentaires et des épidémies. Un nombre croissant d'entre elles est lié aux variations météorologiques. Force est de constater que dans la zone sahélienne, les catastrophes naturelles frappent de façon récurrente et prennent une ampleur croissante⁹⁹⁴. La Commission européenne en a conscience, en témoignent les initiatives entreprises par ses Directions générales en charge de la coopération au développement, de l'environnement et de l'action pour le climat⁹⁹⁵.

La bande sahélienne est une zone fragile tributaire de variations climatiques difficilement maîtrisables, d'autant moins par les ménages vulnérables (1). Ces perturbations agroclimatiques représentent l'un des facteurs de crises alimentaires, lesquelles ont un impact croissant sur les populations (2) alors que la crise financière aggrave la situation déjà précaire et limite les capacités à mettre en place des solutions (3).

le terrorisme, M. Gilles de Kerchove, et des responsables de la gestion de l'Instrument de stabilité.

⁹⁹⁴ Nous nous intéressons ici aux effets des incidents météorologiques sur les populations sahéliennes, qu'ils soient liés au changement climatique ou à une variabilité naturelle. Au sujet de ces effets, voir notamment : *Sécurité des moyens d'existence. Changements climatiques, migrations et conflits au Sahel*, Déclaration conjointe du PNUE, de l'OIM, d'OCHA, de l'Université des Nations Unies et du CILSS, PNUE, 2011, 112 p. ; ACCES (AFRICA, CLIMATE CHANGE, ENVIRONMENT AND SECURITY DIALOGUE PROCESS), *Climate change and security in Africa. Vulnerability report*, ACCES, Bruxelles, décembre 2010, 41 p. ; BOTONI Edwige, REIJ Chris, *La transformation silencieuse de l'environnement et des systèmes de production au Sahel : Impacts des investissements publics et privés dans la gestion des ressources naturelles*, Center for International Cooperation, CILSS, mai 2009, 61 p. ; CEDEAO-CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST/OCDE, *Le climat et les changements climatiques*, coll. « Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest », CEDEAO/OCDE, janvier 2008, 24 p. ; COMMISSION EUROPEENNE, *Changements climatiques et sécurité internationale*, Document établi par le Haut Représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil européen, S113/08 du 14.03.2008 ; KANDJI Serigne Tacko, VERCHOT Louis, MACKENSEN Jens, *Climate change and variability in the Sahel region : Impacts and adaptation strategies in the agricultural sector*, Nairobi, ICRAF/PNUE, 2006, 58 p. ; NAESS Lars Otto, SULLIVAN Morwenna, KHINMAUNG Jo et al., *Changing climates, changing lives : adaptation strategies of pastoral and agro-pastoral communities in Ethiopia and Mali*, ACF International/IDS, Tearfund, 2010, 52 p.

⁹⁹⁵ Citons notamment l'Alliance mondiale contre le changement climatique (GCCA) conclue en 2007 entre l'UE et les pays en développement les plus vulnérables (voir le site internet à l'adresse : <http://www.gcca.eu>). Au Sahel, la Commission finance un programme régional et des projets nationaux au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Sénégal et en Gambie. Le programme régional vise à « soutenir les pays d'Afrique de l'Ouest dans la lutte contre les changements climatiques afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement » et plus spécifiquement à « accroître la capacité des acteurs régionaux et nationaux à intégrer les enjeux climatiques dans les politiques et stratégies de développement et à mettre en œuvre des mesures d'adaptation et de renforcement de la résilience de la population ». Les projets nationaux entendent soutenir l'adaptation aux changements climatiques en lien avec la réduction de la pauvreté, la réduction des risques de catastrophes et l'atténuation de leurs impacts (« L'Alliance UE-ACP sur le climat », *Le Courrier ACP-UE*, septembre-octobre 2010, p. 38-39).

1. L'incidence accrue des dégradations climatiques

Au Sahel, les incidences des perturbations climatiques se manifestent principalement en termes de récurrence et de gravité accrues des sécheresses ; de variabilité et de réduction de la pluviométrie ; de multiplication et de résistance des parasites. En raison de la raréfaction des ressources alimentaires, hydriques et de la baisse des rendements agricoles qu'elles entraînent, ces trois tendances se traduisent par une hausse de la mortalité, en particulier infantile. Comme l'explique le Centre de Recherche sur l'épidémiologie des désastres de l'Université catholique de Louvain (CRED) : « *l'impact [des catastrophes naturelles] sur la santé de l'homme est extrêmement important à court et à long terme. Ainsi, les inondations et la sécheresse augmentent l'incidence des infections respiratoires aiguës et des infections gastro-intestinales parmi la population pauvre et qui souffre de malnutrition* »⁹⁹⁶.

L'aridité est souvent l'une des premières caractéristiques citées pour décrire l'environnement des États sahéliens. L'agriculture est considérablement tributaire des aléas climatiques. Pourtant, les sécheresses, qui engendrent des pertes de cultures, ne devraient pas entraîner de façon systématique une situation d'insécurité alimentaire. Or, les épisodes de sécheresse sont de plus en plus fréquents et se produisent à intervalles de plus en plus courts au Sahel, conduisant à une raréfaction des ressources en eau. La saison des pluies tend à se raccourcir de plusieurs semaines, et, incidemment, la période de soudure (transitoire entre deux récoltes) tend au contraire à s'allonger.

Au surplus, la raréfaction des ressources hydriques augmente la susceptibilité de contracter des maladies liées à la déshydratation ou à la consommation d'eau contaminée. Outre les récoltes, le déficit en eau impacte également l'état du bétail. La perte de valeur du bétail offre peu d'espoir de pouvoir le vendre et engendre un manque à gagner pour les pasteurs. Les apports alimentaires de ces derniers sont alors sérieusement entravés puisqu'ils ne peuvent ni consommer une partie de leur cheptel, ni acheter de nourriture.

Les effets d'épisodes récurrents de sécheresse se ressentent pendant plusieurs années. La reconstitution de stocks alimentaires, de semences et de bétail nécessite du temps, tout comme la restauration des nappes phréatiques à des niveaux satisfaisants. Les populations ont également besoin de temps pour se remettre de leur endettement, de leur

⁹⁹⁶ Propos du Professeur Debarati Guha-Sapir, rapportés dans COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 1998*, COM(1999) 367 final du 26.07.1999, p. 11.

niveau d'épuisement et, éventuellement, pour retrouver la place qui était la leur au sein de leur communauté d'origine si ces épisodes les ont contraints à migrer.

La sécheresse n'est pourtant pas la seule cause des crises alimentaires. Des facteurs anthropiques, tels que le surpâturage et la mauvaise exploitation des terres, sont également en cause dans la réduction de la capacité des sols à produire. La sécurité alimentaire est en outre mise en péril par le processus d'ensablement, lié au climat sahélien, qui affecte les infrastructures et les terres cultivées. En conséquence, les services sanitaires et éducatifs, ainsi que les rendements agricoles, s'en trouvent détériorés. De plus, les achats ou locations de terres agricoles à des sociétés étrangères, même si leur ampleur reste difficile à évaluer, contribuent à réduire la production agricole nationale et, en définitive, conduisent à l'insécurité alimentaire⁹⁹⁷.

L'aridité entraîne la disparition d'arbres et de plantes endémiques de la région, qui ne survivent pas toujours aux sécheresses, alors que certaines de ces espèces renferment des apports nutritionnels non négligeables⁹⁹⁸. Plus les sécheresses durent longtemps et se répètent, plus difficile sera la renaissance de la végétation. L'activité humaine participe également à la dégradation du couvert végétal : les arbres et plantes sont utilisés pour l'alimentation (bois de chauffe pour la cuisson, consommation de certaines espèces comestibles), pour leurs vertus médicinales ou encore en tant que matériau de construction. Il est dès lors essentiel que de nouvelles variétés de plantes à croissance rapide, à haut rendement et résistantes à l'aridité, à la salinité, aux maladies et aux ravageurs soient exploitées, à l'instar du NERICA (*New Rice for Africa*) qui présente de nombreux avantages par rapport au riz traditionnellement cultivé en Afrique subsaharienne⁹⁹⁹. La Croix-Rouge malienne, par exemple, tente de réintroduire certaines variétés dans l'alimentation locale, en

⁹⁹⁷ Comme le résume Joan Baxter : « *L'achat massif de ces terres aux seules fins de spéculation financière porte en lui le germe du conflit, du désastre environnemental, du chaos politique et de la faim à un degré jamais connu dans le passé* » (BAXTER Joan, « Ruée sur les terres africaines », *Le Monde diplomatique*, janvier 2010, p. 18).

⁹⁹⁸ GONZALEZ Patrick, TUCKER Compton, SY Hamady, « Tree density and species decline in the African Sahel attributable to climate », *Journal of Arid Environments*, vol. 78, mars 2012, p. 55-64. L'étude conclut qu'entre 1954 et 2002, 20 % des espèces locales d'arbres ont disparu du fait de l'augmentation de la température moyenne de 0,8 °C et de la réduction de la pluviométrie de 48 %.

⁹⁹⁹ Outre un rendement plus élevé et un cycle de culture plus court, le « nouveau riz pour l'Afrique » est plus riche en protéines et résiste mieux aux contraintes locales (climat et parasites). Cette variété améliore la sécurité alimentaire et contribue à l'économie rurale locale puisque la semence est une initiative africaine, mise au point au milieu des années 1990 par l'Association pour le développement de la riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO). Auparavant, les agriculteurs sahéliens avaient le choix de cultiver soit du riz asiatique, espèce à haut rendement mais mal adaptée au climat et au sol, soit du riz africain, mieux adapté mais offrant un rendement beaucoup plus faible.

particulier le moringa, dont les feuilles, utilisées en sauce, sont riches en vitamines, en nutriments et en protéines¹⁰⁰⁰.

La variabilité de la pluviométrie est une autre incidence climatique exacerbant la vulnérabilité des populations. Selon l'Institut de recherche pour le développement (IRD) : « depuis quarante ans, on observe une modification significative du cycle saisonnier, avec une baisse du nombre de grands événements pluvieux, conjuguée paradoxalement à une augmentation du ruissellement qui rendent les habitants du Sabel vulnérables à la fois aux sécheresses et aux inondations »¹⁰⁰¹.

L'instabilité de la pluviométrie occasionne une baisse de la production des cultures vivrières (d'un tiers en 2012 par rapport à 2011 par exemple¹⁰⁰²). Les Sahéliens se trouvent dans la situation paradoxale de souhaiter mais de redouter la pluie : ils espèrent que les pluies pourront irriguer leurs cultures mais craignent qu'elles ne les détruisent, voire qu'elles ne détériorent aussi leur habitation. En effet, les épisodes extrêmes de pluie provoquent de façon croissante des inondations. Celles-ci peuvent endommager ou détruire, outre les habitations, non seulement des hôpitaux et autres centres de santé, mais aussi les accès aux infrastructures sanitaires. L'offre de soins est alors assurée, lorsqu'elle peut l'être, dans des conditions précaires. Il en est de même pour les structures éducatives. Au surplus, la saison des pluies complexifie les activités de lutte contre la malnutrition, notamment dans les zones sahéliennes où les populations sont dispersées. Les routes et les pistes sont souvent détériorées par les pluies, rendant l'accessibilité aux populations malnutries encore plus ardue ou demandant de déployer des moyens logistiques considérables.

Les inondations sont aggravées par l'urbanisation galopante et l'occupation anarchique des sols. Les pluies torrentielles menacent désormais chaque année d'aboutir à des inondations. Fin octobre 2010, OCHA estimait qu'un million et demi de personnes

¹⁰⁰⁰ DIARRA Soumaila, « Drought and conflict leave Mali's children hungry », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 30 août 2012. Si certaines ONG reconnaissent les vertus nutritionnelles du moringa, POMS, par principe de précaution en raison du manque d'analyses, a refusé de reconnaître ses feuilles comme un complément nutritionnel légal.

¹⁰⁰¹ INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DEVELOPPEMENT, *Rapport d'activité 2009*, Marseille, IRD, 2010, 68 p., p. 14. En collaboration avec le Centre régional Aghrymet, l'IRD a constaté « une forte réduction du pic de pluie au mois d'août au Sabel » et précise : « ce déficit est lié à des épisodes pluvieux moins nombreux durant le cœur de la saison des pluies alors que la durée totale de celle-ci a peu varié. L'impact sur l'agriculture est très important car cette modification du cycle saisonnier implique une plus forte probabilité de périodes sèches lors des phases critiques de croissance des cultures. Paradoxalement, malgré la baisse des précipitations, les ruissellements ont significativement augmenté dans tout le Sabel. Dans les bassins des fleuves Niger, Sénégal et Volta, par exemple, les écoulements ont parfois doublé localement, même si le débit de la convergence des eaux en un même point, exutoire de ces grands fleuves, a de son côté diminué de 40 à 60 %. De même, le nombre, le volume et la durée d'existence des mares ont augmenté depuis 1975. Or, ces étendues d'eau constituent une importante ressource dans le Sabel pastoral et une des principales zones de recharge des nappes phréatiques » (*ibidem*).

¹⁰⁰² Jacques Diouf, alors Directeur général de la FAO, estimait que les « effets conjugués [du changement climatique] pourraient réduire le potentiel de production jusqu'à 30% en Afrique » (CENTRE D'ACTUALITES DE L'ONU, « L'agriculture doit devenir plus productive, selon le chef de la FAO », 12 octobre 2009).

étaient sinistrées en Afrique de l'Ouest par les inondations « *les pires depuis 1963* »¹⁰⁰³. Or, le même nombre de personnes victimes des inondations était avancé en 2012¹⁰⁰⁴.

L'évolution des régimes thermiques et pluviométriques influence également la reproduction et la résistance d'insectes nuisibles aux activités agricoles (criquets pèlerins) et des parasites vecteurs de maladies (anophèles). Ceux-ci développent de meilleures capacités de résistance et de survie aux pesticides et aux traitements.

Les inondations favorisent l'éclosion de larves acridiennes. Celles-ci, si elles ne sont pas éradiquées à temps, se transforment en criquets pèlerins, dont les essaims provoquent des ravages sur les récoltes. La menace des criquets pèlerins est liée à leur alimentation (un essaim consomme en moyenne quatre-vingts tonnes de nourriture par jour), leur vitesse de déplacement (cent à deux cents kilomètres par jour), la rapidité de leur cycle reproducteur (deux à six mois) et leur capacité de ponte (jusqu'à trois cents œufs par cycle), ces deux dernières caractéristiques permettant de multiplier par dix le nombre de criquets en une génération¹⁰⁰⁵. Les ravages des criquets contribuent, au même titre que les inondations destructrices de cultures, à ce que les prix alimentaires augmentent, entraînant un accès réduit des populations aux denrées, ce qui favorise en conséquence la malnutrition.

Les mois qui suivent la saison des pluies sont habituellement les plus propices aux infections de paludisme et, dans une moindre mesure, de la dengue. Les pluies, voire les inondations, laissent en effet des sols humides et des réserves d'eau douce stagnante qui forment un terreau fertile pour la prolifération des insectes vecteurs de ces maladies : « *pour l'infection d'un individu, pour le développement de la maladie chez l'hôte, pour la diffusion de la maladie dans les populations et les espaces, l'environnement a un rôle fondamental. L'endémie palustre demande la présence simultanée de l'eau, de l'anophèle et d'une température supérieure à 18°C* »¹⁰⁰⁶. La sécheresse peut également favoriser la reproduction de ces insectes dans les mares résultant de l'assèchement de ruisseaux. Dès lors, l'intensification des phénomènes climatiques extrêmes

¹⁰⁰³ « Bénin : le HCR met en place un pont aérien pour assister 680.000 sinistrés », *Centre d'actualités de l'ONU*, 22 octobre 2010.

¹⁰⁰⁴ OCHA, *Note de Synthèse : Impact des inondations Afrique de l'Ouest et du Centre*, 15 septembre 2012, disponible sur : <http://www.unocha.org/niger/reports-media/ocha-reports>. Voir aussi l'estimation de l'Organisation météorologique mondiale : « *de fin juillet à fin août, des précipitations plus de 150 fois supérieures à la normale ont balayé le sud-est de la Mauritanie et les régions voisines du Mali, du Sénégal, du nord du Burkina Faso, du bassin du fleuve Niger au Mali, du bassin du lac Tchad au Niger, du Nigeria et du Cameroun* », rapportée dans « Afrique de l'Ouest : Après la sécheresse, les inondations menacent les récoltes », *IRIN*, 16 septembre 2012, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/Report/96318/AFRIQUE-DE-L-OUEST-Après-la-sécheresse-les-inondations-menacent-les-récoltes>.

¹⁰⁰⁵ Au sujet du péril acridien, voir notamment les travaux de l'Observatoire acridien de la FAO à l'adresse : <http://www.fao.org/ag/locusts/fr> et du Centre régional Aghrymet à l'adresse : <http://www.agrhymet.nc>.

¹⁰⁰⁶ BAUDON Dominique, « Les paludismes en Afrique subsaharienne », *Afrique contemporaine*, n° 195, numéro

devrait entraîner une augmentation de la malnutrition et de la mortalité en lien avec ces maladies. Cependant, les activités humaines, principalement agricoles et sociales, sont également facteurs de variation du paludisme :

« Les modifications de réseaux hydrographiques avec construction de barrages et création de zones d'irrigation entraînent une prolifération d'anophèles. Le développement des rizières peut dans certains biotopes permettre la prolifération des anophèles. [...] L'homme favorise aussi l'enracinement et l'extension de l'endémie en zone forestière : la construction de routes et de villages entraîne une déforestation avec pour conséquence une "savanisation de la forêt" permettant l'installation des espèces héliophiles »¹⁰⁰⁷.

L'accroissement de l'intensité et de la rapidité des échanges humains favorise aussi l'extension du paludisme. En effet, *« le déplacement de populations non immunisées, de zones non impaludées vers des régions impaludées, à l'occasion par exemple de projets de développement ou de crises politiques, peut provoquer des épidémies spectaculaires si les mesures de prévention ne sont pas prises »¹⁰⁰⁸.* L'absence de désinsectisation des moyens de transports, qu'ils soient routiers, maritimes, ferroviaires ou aériens, participe également à l'extension des zones impaludées. Les activités humaines peuvent également être facteur de réduction de la transmission, en particulier :

« L'urbanisation n'est pas favorable au développement des gîtes araires d'anophèles ; le déboisement du Sabel fait progresser la désertification qui freine la prolifération des moustiques ; les contacts hommes/anophèles sont réduits dans les habitations pourvues de grillages moustiquaires de fenêtres et de moustiquaires de lits, de climatisation des pièces ; la disposition du bétail par rapport aux maisons d'habitation influence les rapports hommes/anophèles »¹⁰⁰⁹.

En définitive, le lien complexe entre le climat et le paludisme ne permet pas de planifier de façon satisfaisante les actions qu'il serait nécessaire d'entreprendre afin de limiter les zones impaludées. De plus, l'incidence du paludisme n'est pas uniforme puisque la mortalité induite ne suit pas toujours les mêmes tendances : lorsque la maladie recule, encore faut-il que les populations disposent des ressources suffisantes pour se procurer les médicaments et les soins adéquats. La morbidité et la mortalité dépendent donc amplement de la vulnérabilité économique des populations et des capacités des systèmes de santé.

Les fragilités économique, politique, sociale et sanitaire des États sahéliens se trouvent renforcées par l'accroissement en fréquence et en gravité des catastrophes naturelles. Cette précarité restreint les efforts menés pour réduire la malnutrition. D'ailleurs, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pense que la

spécial « La santé en Afrique. Anciens et nouveaux défis », juillet-septembre 2000, 282 p., p. 36-45, ici p. 39.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁰⁹ *Ibidem.*

malnutrition est susceptible de représenter la menace la plus sérieuse pour la santé publique dans les prochaines décennies, en raison notamment des difficultés pour les agriculteurs de s'adapter à des conditions météorologiques encore plus imprévisibles¹⁰¹⁰. L'agriculture et la vente de produits agricoles représentent le principal moyen de subsistance pour les populations qui tirent de ce secteur la majeure partie de leurs revenus, mais aussi de leur alimentation. Or, le secteur agricole est extrêmement sensible aux conditions météorologiques, lesquelles se sont avérées particulièrement instables ces dernières années.

Les populations les plus pauvres sont souvent les plus vulnérables et dépendantes des aléas climatiques, en raison d'un manque de ressources pour se préparer aux catastrophes et pour répondre aux dégâts qu'elles occasionnent. L'Afrique subsaharienne risque donc de subir, et subit déjà, les effets des variations climatiques de façon disproportionnée en comparaison d'autres régions. Les populations du continent africain devraient supporter les conséquences les plus sérieuses du réchauffement climatique, notamment en termes de paupérisation et de fragilisation de l'état de santé (aggravation des effets de la malnutrition, migration d'organismes porteurs de maladies graves, etc.). Face à l'incidence accrue des aléas climatiques sur les populations sahéennes, les actions de prévention, de préparation et de réduction des risques de catastrophes se révèlent cruciales.

2. L'impact croissant des crises alimentaires

Les populations sont habituées au climat imprévisible sahéen entraînant des variations importantes de disponibilité et d'accès aux ressources alimentaires, hydriques et énergétiques. Elles ont développé des mécanismes d'adaptation et de survie à l'échelle familiale et communautaire. Pourtant, la récurrence accrue et l'intensité des aléas climatiques et météorologiques modifient ces mécanismes et compliquent la gestion des répercussions de ces aléas sur l'alimentation. Des études estiment que le Sahel est la région ayant connu la baisse la plus importante et continue de la pluviométrie enregistrée dans le monde au cours des vingt-cinq dernières années¹⁰¹¹. Conjugée à la pauvreté endémique (revenus insuffisants, conditions de vie précaires, état de santé affaibli par des carences et des maladies chroniques) et à la dégradation environnementale, cette tendance exacerbe la vulnérabilité des pays sahéens aux perturbations climatiques.

¹⁰¹⁰ Voir GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques 2007. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Genève, GIEC, 2007, 103 p. et GOERING Laurie, « Hunger may be largest health impact of climate change – expert », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 12 septembre 2012.

En sept ans, les populations sahéniennes ont dû endurer pas moins de quatre crises alimentaires (en 2004-2005, 2007-2008, 2009-2010 et 2011-2012). Ces crises « *conjoncturelles aggravées d'accessibilité* », doublées de « *crises globales de régulation* » sont liées non seulement à des aléas climatiques, mais aussi à des facteurs anthropiques¹⁰¹². Les crises alimentaires sont à la fois une cause et une entrave à la lutte contre la malnutrition. Elles mobilisent des fonds pour la réponse à la crise, fonds qui seraient bien plus efficaces s'ils étaient investis dans la prévention. Les crises alimentaires affectant le Sahel sont davantage imputables à des prix trop élevés des denrées, réduisant la capacité financière des ménages les plus pauvres à accéder à la nourriture, qu'à une pénurie alimentaire généralisée puisque les marchés restent généralement approvisionnés. Les obstacles à l'accessibilité surviennent lorsque la demande excède l'offre, entraînant un déficit alimentaire et la hausse des prix de ces produits. Nous proposons par conséquent d'analyser les causes de ces crises selon l'approche économique de l'offre et de la demande de produits alimentaires.

La demande de produits alimentaires s'est considérablement accrue, en raison de la pression démographique et de l'urbanisation dans les pays sahéniens (la population a doublé en vingt-cinq ans, alors que les gains de productivité dans l'agriculture se réduisent), mais aussi au niveau mondial. Or, ces phénomènes s'accompagnent d'une modification des habitudes alimentaires, liée principalement à l'amélioration du niveau de vie des classes moyennes dans les pays émergents. Ces classes moyennes consomment davantage de produits laitiers et carnés, qui requièrent beaucoup plus de ressources que les produits agricoles. Outre les ressources hydriques mobilisées, le bétail est nourri avec des céréales qui ne peuvent plus servir à la consommation humaine : un tiers de la production agricole mondiale est destinée à l'alimentation du bétail (en moyenne, une tonne de viande nécessite quatre à dix tonnes de céréales et une tonne de lait en requiert quatre).

La hausse des cours du pétrole (multipliés par quatre entre 2003 et 2008) a favorisé la fabrication de carburants à partir d'autres sources. La demande croissante d'agrocarburants dans le monde s'accompagne d'une raréfaction de l'offre de produits agricoles, puisque des productions sont détournées de la consommation humaine pour alimenter les véhicules dans les pays développés. D'ailleurs, ces derniers cherchent des

¹⁰¹¹ ACCES, *Climate change and security in Africa. Vulnerability report, op. cit.*, p. 30.

¹⁰¹² Les expressions sont de Pierre Janin, dans JANIN Pierre (dir.), « Les enjeux de la crise alimentaire mondiale », *Hérodote*, éd. La Découverte, n° 131, 2008, p. 3-194 (numéro spécial), p. 9. Voir également FAO, *La Flambée des prix des denrées alimentaires. Faits, perspectives, effets et actions requises*. Document pour la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale, Rome, FAO, juin 2008, 50 p.

alternatives issues de produits non consommables afin d'enrayer la compétition entre les marchés énergétique et alimentaire et d'éviter de « brûler les plantes nourricières »¹⁰¹³.

Du côté de l'offre de produits alimentaires, les facteurs sont plus nombreux et interdépendants. Sont structurellement en cause la pauvreté endémique, les ruptures des systèmes agricoles, la raréfaction des ressources hydriques, la dégradation des terres arables et la hausse tendancielle des prix des produits alimentaires. Ces deux derniers facteurs ont été accentués lors des crises alimentaires récentes.

L'accès à l'alimentation peut être limité par la pauvreté, se manifestant par un taux de chômage élevé et entretenue par le manque d'opportunités économiques, mais aussi par les nombreuses sources de rupture des systèmes agricoles. Les défaillances des infrastructures agricoles, de transport et de télécommunication limitent singulièrement les capacités d'approvisionnement, de stockage et de distribution. De surcroît, les déplacements des travailleurs agricoles au gré des opportunités ou des conflits frontaliers favorisent la dislocation socio-économique. Par exemple, des travailleurs burkinabè s'étant installés en Côte d'Ivoire sont revenus suite aux tensions nées des résultats contestés de l'élection présidentielle fin 2010.

La dégradation et la raréfaction des terres cultivables s'expliquent par l'aridité et les inondations qui favorisent l'érosion et la salinisation des sols¹⁰¹⁴. La disponibilité des terres cultivables est en outre affectée, nous l'avons vu, par les achats ou les locations de terres à des entreprises ou pays étrangers, un temps encouragés par la Banque mondiale¹⁰¹⁵. La surexploitation des ressources naturelles, par les activités agricoles ou pastorales (surpâturage, expansion des cultures aux marges des espaces cultivables, utilisation abusive d'engrais, urbanisation, déboisement) nuit également à la fertilité des sols et, en définitive, à

¹⁰¹³ Selon l'expression de Jean Ziegler qui compare cet acte à un crime contre l'humanité (ZIEGLER Jean, *Destruction massive. Géopolitique de la Faim*, Seuil, 2011, 340 p.). La décision de la Commission européenne d'abaisser son objectif de 10 à 5 % le taux de carburants issus d'agrocarburants est une première étape symbolique puisque la Commission reconnaît que les politiques de soutien aux agrocarburants ont un impact négatif sur l'environnement et la sécurité alimentaire dans le monde en favorisant la production et la spéculation sur les terres et sur les productions agricoles.

¹⁰¹⁴ L'eau précipitée sur le Sahel provient des profondeurs du sol et est chargée d'une certaine quantité de sel. En arrivant au sol, la proportion de sel a doublé en raison de la perte de près de la moitié de l'eau par évaporation. Au sol, l'évaporation est continue et peut provoquer la formation de plaques de sel.

¹⁰¹⁵ La Banque mondiale encourageait en effet les pays les plus vulnérables à modifier leur législation pour favoriser la vente ou la location de terres agricoles, à des entreprises multinationales ou à des pays, qui cherchent à sécuriser leurs propres approvisionnements et qui réaliseraient les investissements nécessaires à la modernisation de l'agriculture dans les pays offreurs. Suite à la pression exercée par des acteurs constatant que les effets positifs attendus sur les populations ne se concrétisaient pas, elle est revenue sur ses positions (« Accaparement des terres ou opportunités de développement », International Institute for Environment and Development (IIED)/FAO/FIDA, mai 2009).

la productivité agricole. Au-delà de leur impact sur la sécurité alimentaire, la raréfaction des ressources et la détérioration des terres entraînent des migrations, sources de tensions.

La baisse des rendements agricoles est en outre favorisée par l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM). Le recours aux OGM rend l'agriculteur dépendant des multinationales productrices puisqu'il leur achètera les semences transgéniques et les pesticides qui offriront de meilleures qualités intrinsèques des cultures et amélioreront, à court terme, les rendements¹⁰¹⁶. Or, ces rendements sont tendanciellement décroissants, les cultures OGM appauvrissant les sols. D'autres désagréments sont à déplorer : toxicité sanitaire, contamination des variétés locales, accroissement des résistances aux pesticides (et, en conséquence, recours accru à ces produits), pollution de l'environnement et effets néfastes sur les écosystèmes.

L'épuisement des sols, l'érosion, l'engorgement des terres et la déforestation constituent des facteurs de risques qui peuvent pourtant être réduits et gérés au niveau local. Or, certaines méthodes mises en œuvre pour améliorer la fertilité des sols se heurtent à leurs limites environnementales : la rareté croissante des ressources demande l'amélioration des techniques d'irrigation afin qu'elles gaspillent moins d'eau ; la pollution issue du recours massif aux engrais menace non seulement la biodiversité mais aussi la santé humaine. Les États sahéliens se trouvent donc confrontés au dilemme d'améliorer la productivité agricole, par l'introduction de nouvelles variétés de semences (modifiées ou sélectionnées pour leur richesse nutritive et leur résistance à la sécheresse, aux parasites et aux insectes), d'engrais et de meilleures techniques d'irrigation, tout en adoptant des mesures durables adaptées aux spécificités locales¹⁰¹⁷.

Les pressions exercées sur les récoltes sont par ailleurs contingentes de la dérégulation des politiques agricoles, commerciales et environnementales des pays riches et de l'Union européenne¹⁰¹⁸. Les subventions à la production et à l'exportation pratiquées dans les pays développés créent du *dumping* agricole qui se manifeste concrètement sur les marchés africains par des produits alimentaires importés bien moins chers que des produits

¹⁰¹⁶ BRUNEL Sylvie, « OGM et faim dans le monde : pour une charte des aliments essentiels », *Politique étrangère*, vol. 67, n° 1, 2002, p. 199-212, ici p. 202-203. Nous entendons ici les pesticides comme l'ensemble des insecticides, parasitocides, herbicides et fongicides.

¹⁰¹⁷ Parmi les secteurs offrant des perspectives intéressantes sont avancées l'agroécologie et l'agroforesterie (GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel*, op. cit., p. 21-27 et 87-90). L'agroforesterie, associant cultures et plantations d'arbres, empêche l'érosion des sols tout en stimulant les rendements (les cultures bénéficient de l'ombre des arbres et souffrent moins de la sécheresse).

¹⁰¹⁸ Voir notamment LEVARD Laurent, *La cohérence des politiques commerciales et agricoles avec les objectifs de développement*, Paris, Coordination Sud, septembre 2011, 59 p.

locaux. L'agriculteur africain subit alors directement cette concurrence déloyale puisqu'il n'a que peu de chances de vendre sa production.

De surcroît, les réformes des politiques agricoles africaines initiées dans le cadre des plans d'ajustement structurels imposés par le FMI et la Banque mondiale dans les années quatre-vingt ont détruit la base d'une agriculture orientée vers la suffisance alimentaire en favorisant les cultures de rente. Or, ces cultures ont conduit à une plus grande érosion des sols et utilisation d'engrais chimiques et de pesticides et, en définitive, perturbé l'équilibre des systèmes de production. Par conséquent, l'Afrique subsaharienne est la seule région du monde où la production alimentaire moyenne par habitant a régulièrement baissé depuis 1980¹⁰¹⁹. Afin d'assurer la sécurité alimentaire mise à mal par ces politiques visant au retrait de l'intervention des États, l'aide alimentaire, devenue structurelle, consistait à importer les excédents agricoles d'autres pays, notamment d'Europe et des États-Unis. Outre l'amélioration de la sécurité alimentaire, le retour aux cultures de subsistance présente l'avantage de réduire la dépendance à la volatilité des cours : les prix des céréales locales sont peu influencés par les fluctuations des marchés internationaux.

Quel que soit leur niveau, les prix alimentaires sont contingents des fluctuations de l'activité économique et du dollar, mais aussi des politiques monétaires (taux d'intérêts et d'inflation) qui peuvent les faire évoluer à la hausse ou à la baisse. À cela s'ajoute un effet de rattrapage des cours des produits agricoles qui auraient trop baissé depuis les années quatre-vingt. Pourtant, la hausse observée depuis les années deux mille est sensiblement supérieure à la hausse attendue en relation avec ce mécanisme de rattrapage. D'autres facteurs explicatifs sont donc à rechercher.

La hausse tendancielle des prix des produits alimentaires est globalement liée à la chute de la production. Celle-ci peut être due à des incidents climatiques ou à des criquets survenant en Afrique de l'Ouest, nous l'avons vu, mais aussi dans une autre région du monde. En 2010-2011, par exemple, plusieurs événements climatiques ont non seulement réduit la production mondiale de céréales et donc conduit à l'augmentation du prix de ces produits, mais aussi accru les incertitudes sur le marché mondial des céréales, incertitudes qui alimentent la spéculation financière¹⁰²⁰. Cette spéculation ne se joue pas seulement dans

¹⁰¹⁹ *Assuring food and nutrition security in Africa by 2020*, Proceedings of an all-Africa Conference, 1-3 avril 2004, Kampala (Ouganda), IFPRI, 2004, 280 p., p. 33.

¹⁰²⁰ Citons la sécheresse accompagnée d'incendies en Russie (suivie d'un embargo sur les exportations de céréales russes) et la canicule au Kazakhstan et en Ukraine, les inondations en Thaïlande (conjugées à la décision de Bangkok d'augmenter le prix minimum garanti du riz aux agriculteurs) ou en Australie, détruisant respectivement des récoltes de riz et de blé. Au sujet de la spéculation, notons qu'est ici en cause la

les grandes places boursières mais aussi au niveau local. Les autorités maliennes ont ainsi reconnu que les intermédiaires aggravent parfois la hausse des prix en spéculant. Ils achètent des céréales dès la fin des récoltes et les revendent aux agriculteurs plus tard dans la saison à des prix bien plus élevés¹⁰²¹. Par ailleurs, l'absence de prédictibilité des marchés occulte la visibilité des agriculteurs sur les revenus qu'ils pourront escompter de leurs récoltes à venir et ne les encourage pas à investir dans l'achat de semences de qualité ou d'engrais afin d'accroître leur productivité.

Les tensions sur les prix des matières premières agricoles (essentiellement du riz, du maïs et du blé, céréales qui constituent les trois quarts de l'alimentation mondiale) sont donc liées à la spéculation financière mais aussi à la volatilité élevée des prix constatée entre 2008 et 2010¹⁰²². La hausse des prix des denrées alimentaires, des semences et des engrais s'explique en outre par la hausse du cours du pétrole, qui entraîne un accroissement des coûts de transports et donc des prix des produits importés. De plus, la plupart des prix des intrants utilisés pour la production agricole (construction et exploitation des tracteurs et du matériel de récolte, production d'engrais et de pesticides, séchage des récoltes pour le stockage, etc.) sont basés sur le pétrole et le gaz naturel. La hausse des cours de l'or noir impacte donc négativement la production agricole dans les pays sahéliens.

Face aux niveaux élevés des prix des denrées alimentaires, le pouvoir d'achat des ménages se trouve affaibli. À plus forte raison lorsque, en réaction, les États traditionnellement exportateurs limitent ces exportations afin de protéger leur population et/ou lorsque des denrées sont stockées dans les pays enregistrant un déficit alimentaire par peur de pénurie ou dans l'espoir de pouvoir les vendre plus tard à un prix plus élevé. Dès lors, selon la proportion que représentent les produits importés dans la consommation intérieure, l'évolution des prix des importations aura un impact plus ou moins fort. Les répercussions dépendent également de la marge de manœuvre du gouvernement en termes de finances publiques : un pays fortement endetté ne pourra par exemple pas investir suffisamment dans l'agriculture de subsistance. Les politiques publiques et le degré d'insertion du pays dans le commerce international des produits alimentaires déterminent donc la mesure dans laquelle la hausse des prix se reportera sur le marché intérieur.

spéculation à outrance sur les matières premières agricoles, puisqu'une spéculation raisonnée a au contraire un effet stabilisateur grâce aux acteurs qui acceptent de prendre les risques que d'autres refusent.

¹⁰²¹ DIARRA Soumaila, « Mali's farmers face uneven rainfall, rising food costs », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 6 juin 2011. Voir également GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, op. cit., p. 43-45 pour une analyse des défaillances des marchés au Sahel, en particulier au Tchad.

¹⁰²² Voir IFPRI, CONCERN WORLDWIDE, WELTHUNGERHILFE, *Indice de la faim dans le monde. Relever le défi de la*

Sont affectées les populations tant urbaines, fortement dépendantes des importations, que rurales, qui subissent l'augmentation des prix des semences. De plus, lorsque leur production n'excède pas leur consommation, ce qui est globalement le cas au Sahel, les ruraux ne peuvent espérer dégager de revenus supplémentaires, voire bénéficier de la hausse des prix alimentaires. En conséquence, les ménages risquent de basculer dans la précarité et la pauvreté et de rechercher des produits moins chers, mais impropres à la consommation (aliments de pénurie). La baisse brutale du pouvoir d'achat, combinée à la hausse des dépenses en produits de première nécessité augmente le risque encouru par les personnes les plus vulnérables de basculer dans la pauvreté et dans la malnutrition.

Mais les effets de la hausse des prix se ressentent également au niveau national lorsque des contestations sociales mènent à la déstabilisation du pouvoir politique. Ce mécanisme s'est illustré avec acuité lors des manifestations liées à la hausse des prix des denrées de première nécessité, appelées « émeutes de la faim », en 2008 dans une trentaine de pays du monde, dont, au Sahel, les cinq États de notre étude. L'insécurité alimentaire et l'instabilité politique sont en outre exacerbées par les migrations irrégulières, qu'elles soient saisonnières ou l'une des conséquences des tensions politiques. Les difficultés concernent alors non seulement les populations devant se déplacer et laisser leurs sources de revenus derrière elles, mais aussi les populations d'accueil, notamment lorsqu'elles vivent dans des zones déficitaires en nourriture et que les rares denrées doivent être partagées.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande s'accroît. En raison d'une demande globalement supérieure à l'offre et face à la récurrence des crises alimentaires, les stocks de produits agricoles atteignent des niveaux historiquement bas et n'ont pas toujours le temps de se reconstituer. Le défi est alors de satisfaire les besoins d'une population croissante alors que les terres cultivables se raréfient et que le climat se dégrade. Conjugée à un accès médiocre aux soins de santé, en raison de la pénurie de personnel de santé formé, des dysfonctionnements des systèmes de santé, voire de l'accès réduit dans les contextes conflictuels, une crise alimentaire entraîne inexorablement une augmentation du nombre de personnes atteintes de malnutrition aiguë et des risques de mortalité afférents.

3. Des solutions limitées par la crise économique mondiale

Les dérégulations du marché pourraient être contrées par des politiques adéquates des États qui en souffrent le plus. Sylvie Brunel résume symboliquement les méthodes à

faim, maîtriser les chocs et la volatilité excessive des prix alimentaires, Bonn/Washington DC/Dublin/Paris, 2011, 62 p.

intégrer afin d'éloigner le spectre des crises alimentaires par six « *P essentiels* » : la Paix, la Pluie (ou l'irrigation), les Prix, nécessitant de bonnes Politiques, qui offriraient aux agriculteurs une Protection contre la volatilité des marchés, et la Propriété (qui encourage les investissements)¹⁰²³. Il pourrait s'y ajouter la Population, comprise en termes d'atténuation de la pression démographique. Les solutions structurelles existent donc, sont connues et doivent être entreprises aux échelons local, régional et international¹⁰²⁴.

Les solutions recommandées aux États sahéliens sont, par exemple : s'efforcer de désendetter l'État afin d'avoir les capacités d'investir dans l'agriculture de subsistance et les infrastructures ; promouvoir des facilités financières (microcrédits par exemple) pour que les agriculteurs puissent acheter semences, engrais, machines agricoles, outils d'irrigation ; améliorer le système de marché pour faciliter l'approvisionnement et la distribution et rééquilibrer rapidement les productions déficitaires et excédentaires ; faciliter l'accès à des formations de perfectionnement de techniques agricoles ; lutter contre la pauvreté et la précarisation en mettant en place un système de protection sociale et en offrant un appui à la production agricole et à l'accès au revenu ; créer des banques de semences et de céréales pour gérer le niveau des prix (notamment réduire le prix des produits alimentaires pendant les mois de soudure). Toutes ces mesures exigent des investissements importants et une redistribution plus équilibrée des ressources, notamment foncières.

La malnutrition ne peut être éradiquée sans la volonté et l'implication des autorités nationales. Parmi les solutions à leur disposition, les États sahéliens doivent agir de façon cohérente, mais aussi concertée au niveau régional. Trop souvent en effet, certains décident de fermer leurs frontières aux produits alimentaires afin d'assurer la sécurité alimentaire nationale, stoppant les exportations et empêchant le bétail des pays voisins de trouver des pâturages. Or, ces pratiques exacerbent les pénuries locales et soutiennent la hausse des prix. En somme, elles aggravent la situation, d'autant que les acteurs humanitaires rencontreront davantage de difficultés à se procurer des denrées alimentaires.

¹⁰²³ BRUNEL Sylvie, « Sans sécurité foncière, il est difficile de travailler pour améliorer sa terre », *Le Monde*, 16 octobre 2012.

¹⁰²⁴ Voir notamment IFPRI, CONCERN WORLDWIDE, WELTHUNGERHILFE, *Indice de la faim dans le monde*, *op. cit.*, 2011 ; PALAU-LEGUAY Floriane, « Initiatives pour une révolution verte en Afrique subsaharienne : effets d'annonce ou réelle volonté stratégique ? », *Aquilon (Bulletin de liaison de l'Association des Internationalistes)*, n° 2, octobre 2010, p. 6-8 ; UA/NEPAD, *Accroître les investissements nationaux en réponse à la flambée des prix des denrées alimentaires et l'insécurité alimentaire*, Communiqué final de l'atelier UA/NEPAD sur la Sécurité alimentaire et nutritionnelle (Prétoiria, 20-23 mai 2008), Addis-Abbeba/Midrand, Commission de l'UA/Secrétariat du NEPAD, 2008.

La FAO préconise par exemple que les gouvernements concernés investissent pour mettre en place des programmes de filets sociaux de sécurité (« *safety nets* »), en particulier à destination des femmes¹⁰²⁵. Lorsqu'ils sont efficaces, de tels programmes permettent de réduire la vulnérabilité des communautés face aux catastrophes et aux variations des prix. Afin de promouvoir la sécurité alimentaire des communautés, il est essentiel, particulièrement pour les petits agriculteurs, d'améliorer les pratiques agricoles (utiliser des engrais organiques, planter des cultures variées, conserver les semences), d'augmenter la disponibilité de la nourriture locale et de favoriser une bonne nutrition. Il convient également de soutenir les communautés pastorales qui ont besoin d'accéder aux terres de pâturage pour leur bétail, par l'intermédiaire de politiques équitables de gestion des terres.

Chaque État dans le monde peut également contribuer à éviter les crises alimentaires, par exemple en supprimant les subventions à la production et à l'exportation et en limitant le recours aux biocarburants. Il est également question de réglementer l'activité financière sur les marchés agricoles et alimentaires. De plus, lorsque des aléas climatiques détruisent une partie de la production intérieure, le maintien de l'ouverture des marchés, bien que difficile à justifier politiquement au niveau national, évite de réduire l'offre alimentaire et, par conséquent d'alimenter la hausse des prix au niveau mondial.

Par ailleurs, les agences multilatérales préparent la constitution de stocks de ressources prépositionnées (d'aliments de base et thérapeutiques). Ces réserves de sécurité, gérées par la FAO ou le PAM, permettent alors d'approvisionner rapidement en céréales les zones fortement déficitaires afin d'éviter les situations les plus graves de crises alimentaires. Alors que l'aide alimentaire prend en moyenne trois à quatre mois pour être distribuée de façon effective, la mobilisation rapide de ressources financières et alimentaires est la stratégie la plus efficace pour réduire le coût humain de ces crises.

Or, la mobilisation de ressources financières n'est pas toujours évidente, notamment dans un contexte de crise économique mondiale. Quelques mois après la double crise énergétique et alimentaire survenue au printemps 2008, la crise financière

¹⁰²⁵ HERBEL Denis, CROWLEY Eve, OURABAH HADDAD Nora *et al.*, *Good practices in building innovative rural institutions to increase food security*, Rome, FAO, 2012, 117 p. Voir également FAN Shenggen, PANDYA-LORCH Rajul, *Reshaping Agriculture for Nutrition and Health*, Washington D.C., IFPRI, 2012, 230 p. Les filets sociaux sont particulièrement efficaces pour lutter contre la malnutrition chronique. Lorsqu'une crise alimentaire apparaît, il est en revanche trop tard pour les mettre en place et ceux qui existent ne parviennent pas toujours à éviter que l'état nutritionnel de certaines personnes ne se détériore. Les gouvernements sont alors amenés à introduire des plans d'assistance alimentaire sous forme de coupons alimentaires que les ménages les plus pauvres pourront échanger contre des denrées ou de programmes de « travail contre nourriture » (Voir *infra* Partie 3, chap. 1, I, B, 1).

internationale a impacté tant l'action humanitaire que la croissance économique et la pauvreté dans les pays du Sahel. La conjugaison de ces effets a contribué à détériorer la situation nutritionnelle des populations sahéliennes.

L'aide humanitaire a souffert d'une raréfaction des financements privés, à laquelle les différents acteurs ont dû s'adapter. Les particuliers et les entreprises ont recentré leurs priorités, liées respectivement au souci de maintenir leur pouvoir d'achat et à celui de conserver leur compétitivité sur des marchés toujours plus concurrentiels. Or, l'argent privé offre souplesse et réactivité aux ONG. Il permet d'intervenir en urgence sur des crises, avant le déblocage de fonds publics. Cela est d'autant plus important que les besoins des populations se sont accrus parallèlement à la réduction des financements publics, du moins en termes d'aide au développement, puisque les États pourvoyeurs d'aide cherchent à limiter leurs dépenses.

Dans un contexte de contraction des échanges commerciaux internationaux, la baisse de la demande des pays riches pour des produits fabriqués dans les pays en développement a restreint les débouchés commerciaux. L'effort d'intégration financière et commerciale des pays en développement dans l'économie mondiale les a donc rendus plus vulnérables aux convulsions des marchés internationaux. Le recul des exportations des pays les plus pauvres, fortement dépendants des ressources qu'elles génèrent, fragilise la balance commerciale, freine l'activité domestique et menace les emplois directement liés aux exportations. La récession mondiale a parallèlement tari les apports de capitaux étrangers et les recettes liées au tourisme, nécessaires au financement du développement des pays sahéliens. Or, dans ces pays, près de la moitié des ressources fiscales dépend des impôts sur la production, la consommation et le commerce international. La baisse drastique des recettes fiscales creuse les déficits publics¹⁰²⁶.

Face à la dégradation des comptes publics, les pays adoptent des politiques budgétaires d'austérité. La santé, l'éducation et la construction d'infrastructures sont souvent les secteurs les plus affectés, alors que les populations en ont particulièrement besoin en temps de crise. L'engagement des États sahéliens de consacrer 10 % de leur PIB à l'agriculture est sérieusement compromis¹⁰²⁷. En conséquence, les communautés les plus

¹⁰²⁶ Selon la Banque africaine de développement, le solde budgétaire des pays d'Afrique subsaharienne devrait se détériorer entre 2008 et 2009, passant d'un excédent de 2,2 % du PIB à un déficit de 4,4 % (GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport annuel 2009*, Abidjan, Groupe de la BAD, 2010, p. 12).

¹⁰²⁷ Cet engagement a été pris dans le cadre du Programme global de développement agricole de l'Afrique (lancé en 2003 sous la coordination du NEPAD et reconnu par l'UA), qui vise à éliminer la faim, réduire la pauvreté et promouvoir la croissance économique grâce à un développement centré sur l'agriculture.

vulnérables se retrouvent encore plus démunies, à plus forte raison avec le tarissement des flux de devises envoyées de l'étranger par les travailleurs migrants¹⁰²⁸. Ces derniers sont en effet souvent les premières victimes des destructions d'emplois dans les pays industrialisés. Or, la croissance économique dans les pays d'origine de ces migrants dépend sensiblement de ces transferts monétaires. Au Mali, par exemple, ces transferts représenteraient 12,5 % du PIB et dépasseraient le budget de l'État¹⁰²⁹.

Les effets combinés des manifestations de la crise financière ont donc freiné la croissance économique (en Afrique de l'Ouest, elle a chuté de 5,5 % en 2008 à 3 % en 2009¹⁰³⁰) et entraîné la paupérisation des populations. Ces mutations poussent des individus à migrer en quête de travail ou à se tourner vers des activités plus lucratives, mais aussi plus illicites. Ils contribuent à alimenter les tensions existantes mais aussi l'instabilité et l'insécurité des communautés dans lesquelles ils évoluent.

Selon la Banque mondiale et le FMI, la crise financière aurait fait basculer 64 millions de personnes dans l'extrême pauvreté entre le début de la crise et fin 2010¹⁰³¹. Jacques Diouf, alors Directeur général de la FAO, renchérisait : « *un mélange dangereux constitué par le ralentissement de l'économie mondiale et la flambée persistante des prix des denrées alimentaires dans de nombreux pays a fait sombrer dans la faim et la pauvreté chroniques quelque 100 millions de personnes de plus par rapport à l'an dernier* »¹⁰³². En conséquence, le nombre de personnes souffrant de malnutrition, estimé par la FAO, a dépassé un seuil symbolique et atteint le nombre record de 1,02 milliard de personnes.

En définitive, les aléas climatiques, conjugués aux difficultés socio-économiques, engendrées par les crises alimentaire et énergétique, et aux effets de la crise financière internationale, représentent un défi considérable pour les populations sahéennes et pèsent

¹⁰²⁸ En 2009, la Banque mondiale estimait que les transferts de fonds des migrants risquaient de diminuer de 5 à 8 % (BANQUE MONDIALE, « Revised Outlook for remittance flows 2009-2011 », *Migration and Development Brief*, n° 9, 23 mars 2009, disponible sur : http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD_Brief9_Mar2009.pdf.

¹⁰²⁹ DOUCET Didier, « La chute des transferts financiers des migrants : une menace pour le développement », dans « Comment vit-on la crise au Sud ? », *Problèmes économiques*, n° 2 964, Paris, La Documentation Française, 16 septembre 2009, p. 21-27, ici p. 21.

¹⁰³⁰ GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport annuel 2009, op. cit.*, p. 14.

¹⁰³¹ COMITE DU DEVELOPPEMENT (Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement), « Rapport de suivi mondial 2010 – Les ODM après la crise. Présentation générale », 21 avril 2010, p. 6. L'extrême pauvreté se mesure par un revenu inférieur à 1,25 dollars par jour. Au sujet des effets de la crise financière sur les populations des pays en développement, voir également GREEN Duncan, KING Richard, MILLER-DAWKINS May, « The Global economic crisis and developing countries », *Oxfam research report*, 28 mai 2010, 72 p.

¹⁰³² « 1,02 milliard d'êtres humains souffrent de la faim », Rome, FAO, 19 juin 2009, disponible sur : <http://www.fao.org/news/story/fr/item/20690>.

lourdemment sur les capacités et les opportunités d'accès à la nourriture. Les populations souffrent principalement de la volatilité et de la hausse tendancielle des prix alimentaires et énergétiques, de la raréfaction des ressources provenant des migrants et de l'affaiblissement des structures sanitaires et éducatives. L'ensemble de ces facteurs est source de paupérisation, de déstabilisation et d'insécurité. Il est dès lors essentiel que les effets des incidents météorologiques soient atténués lorsqu'ils se produisent.

Au surplus, l'impact des prix affecte les modalités de l'aide, notamment alimentaire, et, par conséquent, les bénéficiaires de cette aide. Lorsque les prix augmentent, les organismes humanitaires se trouvent confrontés au dilemme suivant : rationner les quantités d'aliments distribués et donc réduire l'apport nutritif des rations alimentaires ou conserver les mêmes proportions de rations mais venir en aide à un effectif plus restreint. En résumé, la réduction des financements et la hausse des prix impactent la qualité de l'aide alimentaire et/ou le nombre de personnes auxquelles l'assistance est distribuée.

Conclusion du chapitre

L'Union européenne dispose d'instruments dédiés à l'action extérieure et dotés de moyens importants. Ceux-ci lui offrent le potentiel de couvrir tout le cycle d'une crise, de sa préparation à sa consolidation en passant par la réponse aux besoins dans l'urgence. Pourtant, elle ne parvient pas à bénéficier pleinement de ce potentiel, faute d'une coordination suffisante lui permettant de les articuler de façon cohérente, mais aussi en raison de la lenteur de la mise en œuvre liée à la complexité des procédures. Malgré les intentions et les tentatives de coordination, les différents instruments d'action, parmi lesquels l'aide humanitaire, doivent être utilisés et coordonnés avec plus d'efficacité.

À défaut d'efforts conjoints et cohérents, entre le Conseil et la Commission notamment, l'efficacité et la visibilité des actions extérieures de l'Union s'en trouvent affectées. Si l'Union veut accroître son impact et sa légitimité sur la scène mondiale, elle doit également surmonter les difficultés d'articulation entre les politiques nationales et les actions de la Commission, tant lors de la programmation que de la prise de décision et de la mise en œuvre. Dans le domaine humanitaire, cela est d'autant plus ardu que l'urgence entrave la planification et que la DG ECHO cultive sa singularité et sa flexibilité.

Les lacunes en termes de coordination des organes de la Commission au service de la réponse aux crises et des actions des États membres sont tout de même à relativiser grâce à la concertation des acteurs sur le terrain, notamment depuis la mise en œuvre de la

réforme initiée par les Nations Unies. Une réforme humanitaire devenait en effet nécessaire au vu des difficultés de coordination des différents acteurs, d'efficacité et de rapidité des secours. Nonobstant les avancées relatives permises par cette réforme, sa mise en œuvre a modifié la place et le rôle de nombreux acteurs, au premier rang desquels la Commission européenne, donc la DG ECHO. Cette dernière participe à la réforme principalement par sa contribution au bon fonctionnement des *clusters*, à défaut de pouvoir financer le CERF. La coordination des parties prenantes à la réponse aux crises est cruciale, à plus forte raison lorsque celle-ci intervient dans des contextes volatils.

Le conflit malien et l'instabilité au Sahel ont eu des effets dévastateurs dans une région qui souffrait déjà d'une sécurité et d'un développement précaires. La montée de l'insécurité a eu des répercussions directes sur les conditions de vie des populations, des déplacés et des réfugiés, mais aussi sur les projets humanitaires. Elle a profondément perturbé le fonctionnement des services sociaux de base (santé et éducation notamment) dans le nord Mali et l'activité économique dans la région.

Les tensions politiques, qu'elles interviennent au sein des pays sahéliens de notre étude ou à leurs frontières, nourrissent principalement l'instabilité tandis que le renforcement de l'islamisme radical et de la criminalité organisée sont les premiers vecteurs d'insécurité. Les crises libyenne et, dans une moindre mesure, ivoirienne ont eu des conséquences significatives sur l'insécurité alimentaire des populations sahéliennes. Les pertes de revenus des migrants économiques, les entraves au commerce et l'afflux d'armes et de combattants dans la région ont accentué ces dynamiques qui pesaient déjà dans la région. Les troubles et l'instabilité politiques révèlent les tensions sous-jacentes au sein des communautés. Ces phénomènes contribuent au rétrécissement de l'espace humanitaire : ils renforcent les difficultés d'accès et de protection des populations ainsi que les menaces qui pèsent sur elles et les travailleurs humanitaires. Dans ce contexte, l'Union a élaboré une stratégie afin non seulement de renforcer le développement et la sécurité mais aussi d'améliorer la cohérence de ses actions au Sahel.

Alors que le Sahel a connu quatre crises alimentaires sévères ces sept dernières années, la malnutrition devient endémique et la moitié de la population est sous-alimentée de façon chronique. Les causes des crises alimentaires sont multiples et contingentes des conditions sociétales, politiques et démographiques. Les sécheresses récurrentes et autres accidents climatiques, combinés à une paupérisation extrême dans un contexte de crise économique et de conflits, exacerbent la vulnérabilité des populations, tandis que les défaillances logistiques et les dysfonctionnements des marchés ne permettent pas

d'approvisionner et de distribuer les denrées tout en assurant des revenus décents aux producteurs. Des individus peuvent alors être tentés d'émigrer vers des régions plus riches et moins vulnérables aux aléas climatiques.

Ces crises appellent des réformes économiques afin que les agriculteurs, contingents de leurs récoltes, soient capables de gérer les fluctuations des prix sur les marchés. Le soutien politique est nécessaire pour offrir des prestations sanitaires de meilleure qualité. Une plus grande flexibilité est requise dans les mécanismes financiers de crédit et d'assurance afin que les pasteurs et les agriculteurs puissent obtenir des ressources à réinvestir lorsqu'ils perdent leur cheptel ou leurs récoltes et leurs intrants.

Les crises alimentaires amplifient la fragilité d'un État en entachant sa légitimité, comme l'ont illustré les manifestations contre la vie chère provoquées par la flambée des prix des denrées alimentaires en 2008. Ces manifestations ont rappelé que la malnutrition pouvait entraîner des troubles sociaux et politiques dont l'ampleur est susceptible de s'étendre rapidement à des pays voisins, voire à une région entière. Selon l'Union :

« L'insécurité alimentaire peut favoriser la fragilité. Sous-investir dans l'agriculture augmente les risques de conflit, tout comme la concurrence pour l'alimentation ou la restriction de l'accès à la nourriture. Les rébellions, l'effondrement des gouvernements et les conflits [...] puisent leurs origines dans les crises alimentaires causées par des facteurs naturels (tels que la sécheresse) et la mauvaise gestion des aides agricoles et de l'aide au développement »¹⁰³³.

Les capacités limitées des États sahéliens à contrôler efficacement leur territoire et leurs frontières inquiètent non seulement les pays ouest africains, mais aussi leurs voisins du Maghreb et, plus largement, la communauté internationale. La complexité du contexte sahélien appelle l'Union à améliorer la cohérence de ses instruments et à adopter une approche efficace et coordonnée. Alors que de nombreux facteurs structurels forment le terreau de l'insécurité et de l'instabilité, plusieurs dynamiques aggravent et complexifient la situation au Sahel. Les intervenants ont désormais conscience de l'insuffisance de l'aide face aux besoins qui continueront de s'accroître tant que les sources de déstabilisation ne seront pas taries.

¹⁰³³ UNION EUROPEENNE, « Rapport européen sur le développement. Vaincre la fragilité en Afrique. Une nouvelle approche européenne », Bruxelles, 2009, Union européenne, 151 p., p. 69.

Conclusion de la deuxième partie

La crédibilité de la réponse de la DG ECHO à la problématique de la malnutrition au Sahel s'évalue à l'aune des plans globaux successifs. La stratégie mise en place a pour origine la crise nutritionnelle qui a affecté en 2005 plusieurs régions du Niger et du Mali. Les défaillances de la réponse humanitaire lors de cette crise et l'accroissement des aléas climatiques et de leurs effets sur les populations ont souligné la nécessité de changer d'approche pour lutter contre la malnutrition au Sahel.

La Commission, consciente des implications sécuritaires de la malnutrition, s'est intéressée de façon croissante à cette problématique. La DG ECHO a décidé d'initier un projet pilote au Sahel dans le but de réduire la vulnérabilité croissante des populations. Pourtant, au sein de la Commission, la malnutrition, notamment dans sa forme chronique, relève *a priori* du mandat de la Direction générale du développement.

Dans le domaine de la réponse aux crises, la Commission recherche toujours l'équilibre optimal entre l'aide humanitaire, basée sur les besoins et poursuivant l'objectif de secourir des populations, et l'aide au développement, destinée à créer et à favoriser les conditions d'un développement et/ou d'une paix durables. La difficulté de cet arbitrage se retrouve plus largement entre les instruments de politique extérieure et se traduit, en termes d'organisation institutionnelle, par l'autonomie dont jouit la DG ECHO par rapport aux autres Directions générales en charge d'actions extérieures. En dépit de la mise en place progressive d'instruments de coopération, l'Union européenne n'est pas en mesure de fournir une cohérence d'ensemble de ses actions extérieures et l'appropriation des politiques extérieures fait toujours l'objet de rivalités¹⁰³⁴.

La perception des défauts de coordination et de complémentarité est particulièrement aiguë par la dégradation du contexte d'intervention. La malnutrition résulte de facteurs conjoncturels mais aussi structurels, qui tendent à accroître la vulnérabilité des populations. Le retour de migrants économiques, privés de revenus, et de combattants de la Côte d'Ivoire puis de Libye dans des zones déjà précaires du fait de la pénurie de ressources en nourriture et en eau a considérablement aggravé la situation alimentaire de ces dernières années. Celle-ci est par ailleurs exacerbée par l'insécurité

¹⁰³⁴ « Towards a European Administrative Space », *Account of the 1st Connex Thematic Conference*, Londres, 16-18 novembre 2006, 19 p., disponible sur : http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/crosscutting/corrected%20report_TC_london.pdf

croissante du personnel humanitaire qui n'est parfois plus en mesure d'assister les populations.

La dégradation considérable du contexte d'intervention en 2012 nous empêche d'évaluer l'impact de la lutte contre la malnutrition initiée depuis 2007 par la DG ECHO au Sahel. Alors que de nombreux acteurs humanitaires se réjouissaient du regain d'attention accordé à la malnutrition et constataient que les moyens déployés avaient permis de soigner et de sauver un nombre élevé d'enfants, la crise malienne, en cristallisant les tensions de la sous-région, a cruellement balayé les efforts fournis jusqu'alors. Cette crise a rappelé la nécessité d'accompagner les gouvernements sahéliens pour atténuer les facteurs de pauvreté et de vulnérabilité mais aussi de renforcer la sécurité et la stabilité. L'Union européenne est d'ailleurs dotée de capacités et d'instruments de politique extérieure susceptibles d'agir sur ces facteurs structurels.

Concomitamment, l'augmentation incommensurable des besoins, les difficultés, voire l'impossibilité, de venir en aide aux populations et la remise en cause des progrès réalisés ont exposé la relative impuissance et la fragilité des acteurs humanitaires, parmi lesquels la DG ECHO¹⁰³⁵. Pourtant, celle-ci engage un appui financier important en faveur de la nutrition au Sahel¹⁰³⁶. Entre 2007 et 2012, elle a dépensé plus de 340 millions d'euros (dont plus de la moitié pour la seule année 2012) et prévoit d'octroyer 93 millions d'euros en 2013. Le Sahel est d'ailleurs la première destination des fonds européens pour lutter contre la malnutrition et la DG ECHO est parmi les tout premiers bailleurs au Sahel¹⁰³⁷.

Ces fonds permettent principalement l'achat et l'acheminement de produits nutritionnels indispensables à la survie des personnes les plus sévèrement malnutries. Ils sont aussi utilisés d'une part pour améliorer les connaissances afin de prévenir et traiter plus efficacement la malnutrition ; d'autre part pour tenter de sensibiliser les bailleurs humanitaires et de développement à la nécessité d'adopter une approche proactive plutôt que réactive face à cette problématique. D'ailleurs, la DG ECHO a prévu dès le premier

¹⁰³⁵ L'aveu d'impuissance du Directeur de la DG ECHO, Claus Sorensen, est éclairant : « *la région du Sahel et ce qui se passe au Mali, est un autre pôle d'attention pour nous. Nous étions plutôt confiants car nous avons pu anticiper la sécheresse dans cette région, et mobiliser en amont des fonds supplémentaires. Mais il y a eu la crise politique que nous connaissons tous... AQMI, les groupes islamistes armés et toutes sortes de groupuscules semi-criminels, avec du trafic de drogue, d'êtres humains, enfin tout un imbroglio qui déstabilise complètement un pays qui n'était déjà pas très stable. Ça me touche vraiment... Nous avons travaillé à mettre sur pied les moyens pour renforcer la résilience des populations face à la sécheresse mais là...* », propos publiés dans « ECHO fête son 20^{ème} anniversaire : Alain Boinet s'entretient avec Claus Sorensen », *Grotius international*, 31 décembre 2012, disponible sur : <http://www.grotius.fr/echo-fete-son-20eme-anniversaire-alain-boinet-sentretient-avec-claus-sorensen>.

¹⁰³⁶ Voir l'Annexe 8.

¹⁰³⁷ *Ibidem*.

plan global que la responsabilité de financer des projets visant à faire reculer la malnutrition au Sahel devrait être transférée à moyen terme à EuropeAid.

Cette approche cohérente entend aider la Commission à surmonter les difficultés et les obstacles croissants, dans le sens où la stratégie mise en place par la DG ECHO s'efforce non seulement de sauver des vies et de soulager la souffrance des populations, mais aussi de s'inscrire dans la durée tout en s'adaptant au contexte volatil. Témoin de sa maturité, l'expertise acquise par la DG ECHO en matière de lutte contre la malnutrition lui confère une certaine légitimité.

Partie 3. LA MATURITÉ

Vingt ans après la création d'ECHO, quel bilan peut-on tirer de l'aide humanitaire de la Commission européenne ? À la lumière de l'adversité dans laquelle la DG ECHO exécute l'aide humanitaire, il semble délicat pour la Commission de s'imposer en tant qu'acteur humanitaire international majeur.

La lutte contre la malnutrition au Sahel constitue l'une des orientations stratégiques de l'aide humanitaire de la Commission. Cette stratégie est-elle spécifique et originale ou, au contraire, n'est-elle qu'une composante de l'aide humanitaire ? Le premier chapitre entend démontrer comment le plan global Sahel, mis en œuvre par des partenaires opérationnels, a participé à la légitimation et à la maturation de la DG ECHO en révélant les atouts de cet acteur (Chapitre 1. La valeur ajoutée).

Lors de la création de l'Office humanitaire, maints acteurs intervenaient déjà sur la scène internationale. Alors que la DG ECHO s'est efforcée de cultiver sa différence et son identité, comment est-elle parvenue à justifier son existence et, en définitive, à devenir un acteur humanitaire essentiel ? Dans quelle mesure est-elle parvenue à affirmer sa propre conception de l'aide ? Cela a-t-il participé à rendre l'aide humanitaire de la Commission plus visible et mieux comprise ? L'étude de la participation de la DG ECHO à la quête d'influence de la Commission sur la scène internationale et auprès des citoyens européens apporte des éléments de réponse à ces interrogations (Chapitre 2. L'influence).

Chapitre 1. LA VALEUR AJOUTÉE

Au Sahel, la crise nutritionnelle de 2005 a révélé les lacunes de la lutte contre la malnutrition. Celles-ci sont triples : défaut de cohérence des actions menées dans les États sahéliens pour combattre la malnutrition, rareté des données fiables disponibles, mise en place de projets parfois inappropriés et n'obéissant à aucun protocole scientifiquement approuvé. La Commission a alors pris conscience de l'ampleur de la malnutrition ainsi que de l'incapacité à réduire la prévalence de ce phénomène et ses conséquences. La Direction générale en charge de l'Aide humanitaire a guidé la réflexion sur les possibilités d'action.

La récurrence des crises alimentaires a conduit la DG ECHO à adopter une stratégie inédite pour lutter plus efficacement et plus durablement contre la malnutrition au Sahel (I). Cette approche originale repose en premier lieu sur des financements octroyés par la Commission européenne. Ensuite, la concrétisation du plan global Sahel est contingente d'organismes spécialisés et opérationnels avec lesquels la DG ECHO a établi une relation de partenariat particulière (II).

I. Une stratégie inédite de lutte contre la malnutrition

« A la suite des crises nutritionnelles du Niger en 2005 et 2006, le Sahel a été sélectionné comme une priorité dans les stratégies de 2007 et de 2008 du service d'aide humanitaire de la Commission. La prévalence élevée de la malnutrition aiguë des enfants de moins de 5 ans dans les cinq pays justifie que le service d'aide humanitaire de la Commission engage une programmation à moyen terme de lutte contre la malnutrition aiguë. Depuis plus de dix ans, les taux de Malnutrition Aiguë Globale (MAG) au Sahel dépassent le niveau international d'alerte de 10% et dépassent même les 20% dans certaines régions. Cette malnutrition est responsable de 60% de la mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans ce qui a pour conséquence que la mortalité infantile au Sahel soit une des plus élevées au monde »¹⁰³⁸.

Souhaitant non seulement traiter les symptômes mais aussi agir sur les causes, la DG ECHO a établi en 2007 une stratégie multisectorielle et inédite. Celle-ci s'appuie sur la connaissance (promouvoir la prévention des crises et la recherche en nutrition), l'action (soigner et prévenir la malnutrition aiguë sévère) et le plaidoyer (encourager les partenaires, les gouvernements et la société civile au Sahel à mettre en place une stratégie durable, efficace et cohérente). Le plan global représentait un projet pilote pour prouver qu'une telle

¹⁰³⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « Sahel : combattre la malnutrition et en finir avec le tsunami silencieux »,

approche serait particulièrement adaptée afin de lutter plus efficacement contre la malnutrition (A) et découvrir la valeur ajoutée que pourrait apporter la DG ECHO (B).

A. Une réponse appropriée

La récurrence des crises alimentaires, l'insécurité, la fragilité du système sanitaire et la vulnérabilité nutritionnelle des populations requièrent une capacité de réponse améliorée grâce à des compétences nationales et communautaires renforcées¹⁰³⁹. Les outils de lutte contre la malnutrition sont progressivement adaptés afin de mieux prévenir et de préparer aux crises nutritionnelles. Une réponse appropriée et pérenne aux besoins des populations, selon une approche concertée avec les autorités locales et cohérente avec l'ensemble des acteurs humanitaires, permet d'atténuer les effets pervers de l'aide et d'en limiter l'instrumentalisation.

Concrètement, la DG ECHO soutient financièrement, par l'intermédiaire de ses partenaires, l'adoption et la mise en œuvre de protocoles nationaux de prise en charge de la malnutrition. Ces protocoles ont été adoptés en 2005 au Niger et 2007 dans les autres pays du plan global, en collaboration avec l'UNICEF, l'OMS et des ONG actives en termes de soutien aux soins de santé¹⁰⁴⁰. Les politiques de lutte contre la malnutrition dans les États sahéliens se caractérisaient auparavant par leur disparité et par la faible priorité qui leur était accordée. Avant 2005, des plans nationaux en faveur de la nutrition existaient, sans toutefois être toujours mis en œuvre¹⁰⁴¹. Les protocoles viennent entériner les normes

Brochure d'information, 2009.

¹⁰³⁹ Il convient ici d'entendre le terme « communautaire » dans le sens des communautés locales, villageoises et non rapporté à l'Union européenne comme cela est le cas dans la majeure partie de cette étude.

¹⁰⁴⁰ Ces protocoles infléchissent les orientations de l'initiative de Bamako (1987) qui reposait, en particulier, sur le principe de la participation financière des usagers des soins de santé primaire pour garantir l'autofinancement des structures de santé décentralisées. Cette initiative visait à relancer la stratégie fondée sur l'accès aux soins de santé primaire dans le cadre de structures communautaires définie lors de la conférence d'Alma-Ata (1978) et soutenue par l'UNICEF et l'OMS. Protocoles par ordre chronologique d'adoption : MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES, *Protocole national de prise en charge de la malnutrition*, République du Niger, UNICEF, OMS, Hellen Keller International, août 2005 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ, *Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë*, République du Mali, UNICEF, janvier 2007 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES, *Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë*, République islamique de Mauritanie, UNICEF, OMS, mars 2007 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE, *Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë*, République du Tchad, UNICEF, OMS, juin 2007 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ – DIRECTION DE LA NUTRITION, *Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë*, République du Burkina Faso, UNICEF, OMS, juillet 2007.

¹⁰⁴¹ Intervention de Sylvestre Tapsoba, Directeur de la Direction nationale de la nutrition du ministère de la Santé du Burkina Faso lors du colloque « En finir avec la malnutrition : une question de priorités ? » organisé par Action contre la faim à Paris le 8 octobre 2008. Il dénonçait la méconnaissance des ministères de la Santé des pays d'Afrique de l'Ouest de la santé réelle de la population et déplorait que la nutrition ait été longtemps négligée. Le Burkina Faso s'est distingué en étant l'un des premiers pays sahéliens à élever la nutrition au rang

relatives à l'amélioration des pratiques de santé, au dépistage et au traitement de la malnutrition tout en offrant une harmonisation des dispositifs dans la région. La mise en œuvre des protocoles poursuit les objectifs suivants¹⁰⁴² :

- Identifier et traiter les enfants de moins de cinq ans dans toutes les régions et à toutes les époques de l'année, au moyen d'une mobilisation efficace des communautés et d'une recherche active de cas ;
- Former, notamment les agents de santé communautaires, à la prise en charge améliorée de la malnutrition aiguë sévère, afin d'identifier les enfants devant être traités de toute urgence et reconnaître ceux qui présentent des complications (pathologies) pour les orienter le plus rapidement possible ;
- Établir des systèmes d'orientation appropriés pour soigner en milieu hospitalier les enfants souffrant de complications de la malnutrition aiguë sévère ;
- Fournir les ressources financières et humaines nécessaires à la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère, en particulier :
 - . « Mettre les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi à la portée des familles d'enfants atteints de malnutrition aiguë sévère, au moyen d'un réseau d'agents de santé et de centres de santé communautaires, de préférence en encourageant le secteur alimentaire local à produire ces aliments thérapeutiques lorsque les familles n'ont pas localement accès aux aliments nécessaires.
 - . Débloquer les fonds nécessaires au traitement gratuit des cas de malnutrition aiguë sévère, les familles touchées étant souvent parmi les plus pauvres. »¹⁰⁴³
- Intégrer la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère à d'autres activités de santé, par l'intermédiaire d'initiatives de prévention nutritionnelle :
 - . promouvoir l'allaitement maternel (par exemple par la mise en place de comités de soutien à l'allaitement maternel et l'organisation d'une semaine mondiale de l'allaitement maternel¹⁰⁴⁴) ;
 - . promouvoir une alimentation complémentaire adéquate (consommation de sel iodé, de fer et de vitamine A, etc.) ;
 - . distribuer des supports d'information, d'éducation et de communication pertinents au niveau communautaire et dans les formations sanitaires ;
 - . soutenir des activités relatives à la prise en charge intégrée des maladies infantiles dans les centres de santé primaires et au niveau des orientations vers des centres de soins.

de priorité (en 1995) et par le dynamisme de sa Direction nationale de la nutrition. Au Niger, malgré la sensibilité des problématiques nutritionnelles sous le gouvernement Tandja, les efforts des autorités contre la malnutrition se sont concentrés en faveur de la santé infantile (entretiens avec Jan EIJKENAAR (*Conseiller humanitaire régional Sabel*, DG ECHO) au Burkina Faso en décembre 2008 et Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale*, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011). Si le Mali a œuvré en faveur de la nutrition, mais en rencontrant davantage de difficultés, la Mauritanie et surtout le Tchad connaissent un relatif immobilisme (*ibidem*).

¹⁰⁴² Voir *Prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë sévère*, Déclaration commune, OMS, UNICEF, PAM, Comité permanent des Nations Unies de la nutrition, mai 2007, 8 p., p. 5.

¹⁰⁴³ *Ibidem*. Au sujet des aliments thérapeutiques, voir *infra* paragraphe 2.

¹⁰⁴⁴ Exemples issus du *Protocole national de prise en charge de la malnutrition aiguë* du Tchad, *op. cit.*

L'ensemble de ces mesures a été mis en place et renforcé depuis 2005. Afin d'adopter les nouvelles normes édictées par l'OMS et de promouvoir la prise en charge de la malnutrition aiguë à l'échelle des communautés¹⁰⁴⁵, s'est rapidement imposée la révision des protocoles, révision à laquelle la DG ECHO a financièrement participé¹⁰⁴⁶. Celle-ci accorde des fonds aux projets, notamment de l'UNICEF, du PAM, de l'OMS et des ONG, visant à : coopérer avec les gouvernements nationaux pour diffuser les recommandations du protocole et renforcer les moyens disponibles afin de le mettre en œuvre ; faciliter la production locale ou l'achat d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi ; effectuer des recherches opérationnelles pour améliorer les traitements. Depuis l'introduction des protocoles, la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère requiert un traitement intensif dispensé dans des centres de nutrition thérapeutique.

Tableau 12. Prise en charge de la malnutrition chez les enfants de 6 à 59 mois¹⁰⁴⁷

| Malnutrition chronique | Malnutrition aiguë modérée | Malnutrition aiguë sévère | |
|------------------------|--|---|--|
| | | sans complications | avec complications |
| à domicile | programme de nutrition supplémentaire (éducation à la nutrition et conseils, rations de farine enrichie) au CRENAM | programme de nutrition ambulatoire (consultations et rations d'aliments thérapeutiques) au CRENAS | programme de nutrition intensive, hospitalisation au CRENI ou au CSI |

La DG ECHO a affiné sa stratégie au fil des progrès réalisés et des contraintes apparues lors de la mise en œuvre des projets financés par les plans globaux successifs. Désormais, deux piliers sont distingués. Les activités s'inscrivent principalement dans le

¹⁰⁴⁵ Prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë (PCCMA) ou encore Prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë (PCIMA), CMAM en anglais (*Community-based management of acute malnutrition*). Au sujet de l'évolution des normes, voir *supra* Partie 2, chap. 1, I, A, 2 l'exemple du périmètre brachial à mi-hauteur.

¹⁰⁴⁶ La révision a donné lieu à l'adoption des nouveaux protocoles suivants (présentés par ordre chronologique) : MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE, *Protocole national de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë (PCIMA)*, République du Tchad, UNICEF, mars 2011 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ – DIVISION NUTRITION, *Protocole de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë au Mali*, République du Mali, UNICEF, PAM, mai 2011 ; MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES, *Protocole national de la prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë*, République du Niger, UNICEF, OMS, février 2012. Le Burkina Faso et la Mauritanie ont pour objectif d'adopter des protocoles révisés d'ici à 2015. La DG ECHO précise : « dans les pays où le protocole national n'est pas encore révisé, la stratégie 2013 continue à encourager les révisions des protocoles nationaux qui sont en cours en soutenant des programmes de prise en charge utilisant les critères d'admission de périmètre brachial inférieur à 115 mm et/ou P/T < 3 Z-score et/ou présence d'adèmes bilatéraux pour la MAS [malnutrition aiguë sévère] », DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2013*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁴⁷ OMS, UNICEF, *Normes de croissance OMS et identification de la malnutrition aiguë sévère chez l'enfant*, *op. cit.* et observations au Burkina Faso, décembre 2008. Les centres de prise en charge sont les suivants :

- CRENAM : centre de récupération nutritionnelle ambulatoire pour la prise en charge de la malnutrition aiguë modérée ;
- CRENAS : centre de récupération nutritionnelle ambulatoire pour la prise en charge de la malnutrition aiguë sévère (hôpital de jour, centre de santé primaire ou autre formation sanitaire qui fournit des soins de jour par un personnel formé à la réhabilitation des enfants sévèrement malnutris) ;
- CRENI : centre de récupération nutritionnelle intensive (qui prend en charge les enfants souffrant de malnutrition aiguë sévère en leur fournissant une assistance médicale et nutritionnelle) ;

premier : « *prendre en charge la malnutrition aiguë et autres pathologies associées en vue de la réduction de la mortalité* »¹⁰⁴⁸, qui s'articule autour d'un double objectif : la prise en charge de la malnutrition aiguë et des maladies associées¹⁰⁴⁹. La réponse de la Commission à la problématique nutritionnelle au Sahel participe au soutien des politiques nationales en faveur de la santé (1) et à l'amélioration de la qualité de la prise en charge des enfants sévèrement malnutris (2), mais aussi à la redéfinition des modalités d'aide alimentaire de la DG ECHO (3).

1. L'appui aux politiques nationales de santé

Les systèmes de santé des pays d'Afrique de l'Ouest présentent des spécificités, que Philippe Hugon décrit de la sorte :

*« Le système public ne couvre qu'une fraction limitée de la population. Il n'existe pratiquement pas de système de sécurité sociale. [...] Le système sanitaire est, comme le système scolaire, organisé de manière pyramidale : structures de premier niveau (dispensaire, case de santé), structures dites de référence (hôpital général), structures spécialisées et centres hospitalo-universitaires. On peut différencier les soins préventifs (vaccinations, par exemple) et curatifs. Les systèmes de soins primaires ou les centres de santé de premier niveau sont essentiellement tournés vers la santé maternelle (suivi prénatal), les pathologies courantes et les soins de proximité »*¹⁰⁵⁰.

Au Sahel, la malnutrition représente un problème de santé publique complexe, multiple et actuel. La Commission reconnaît qu'« *il est nécessaire d'aider les familles à améliorer l'ensemble de leurs mécanismes d'adaptation, par exemple en leur donnant accès à des soins de santé et à de l'eau propre* » pour combattre la malnutrition au Sahel¹⁰⁵¹. Son appui vise à renforcer le niveau primaire des systèmes de santé décrits ci-dessus, à savoir les dispensaires locaux et les équipes mobiles dont ils sont parfois dotés. La DG ECHO explique précisément que l'intégration de la malnutrition dans les systèmes de santé existants constitue le premier objectif du pilier 1 :

« L'intégration de la prise en charge de la malnutrition dans le système sanitaire reste une préoccupation de premier ordre pour la DG ECHO en vue d'un retrait progressif

- CSI : centre de santé intégré (centre hospitalier régional).

¹⁰⁴⁸ DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2013, op. cit.*, p. 6. Voir également les Annexes 7 a et c.

¹⁰⁴⁹ La DG ECHO précise : « *en matière de traitement de la malnutrition aiguë, la stratégie vise à renforcer les objectifs suivants : 1. Son intégration dans le système de santé existant ; 2. L'amélioration de la qualité de la prise en charge des enfants malnutris ; 3. L'augmentation de la couverture des enfants malnutris et effectivement traités, particulièrement dans les pays où le problème de la malnutrition est toujours négligé. 4. L'amélioration des systèmes d'information relatifs à la nutrition* » (souligné dans le texte), *ibidem*.

¹⁰⁵⁰ HUGON Philippe, *Géopolitique de l'Afrique*, Paris, Armand Colin / Sedes, 2009, 290 pages, p. 202.

¹⁰⁵¹ DG ECHO, *Revue annuelle 2008*, Bruxelles, 2009, 26 p., p. 15.

des acteurs humanitaires et d'une appropriation complète de l'ensemble des acteurs institutionnels.

Le district sanitaire demeure le niveau principal sur lequel portera l'intervention et ce pour toutes les phases du projet (admissions, supervisions...). Pour une meilleure implication et appropriation du district sanitaire, l'ensemble des centres de santé du district devront en principe être soutenus par le projet. Les projets de substitution partielle ou totale pourront être considérés lors de pics de crise ou lorsque le manque de capacité locale impose un soutien extérieur plus important. De la même façon, les projets de cliniques mobiles pourront être envisagés dans les zones où l'accès physique aux services de santé est particulièrement difficile »¹⁰⁵².

Les populations vivant dans des conditions précaires sont non seulement les plus exposées aux risques sanitaires, mais aussi celles qui ne peuvent accéder aux soins ou qui s'endettent pour s'acquitter des dépenses de santé. Or, l'accès au système de santé est l'un des déterminants de l'état nutritionnel. Les protocoles nationaux de prise en charge de la malnutrition prévoient la mise en place d'un dispositif d'exemption de paiement des soins pour les enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes et allaitantes en cas de crise¹⁰⁵³. La hausse attendue de la fréquentation des structures de santé devrait permettre de détecter précocement et de soigner les enfants malnutris, avant que leur état ne se détériore et n'atteigne un stade sévère qui mettrait en danger leur développement, voire leur vie.

Le gouvernement nigérien a été le premier des cinq pays du plan global à décréter la gratuité des soins en avril 2006¹⁰⁵⁴. Selon la Commission :

« La DG ECHO a appuyé des projets pilotes exécutés par nos partenaires qui ont fourni l'accès libre aux soins primaires de santé pour les enfants de moins de cinq ans et

¹⁰⁵² DG ECHO, *Annexe au plan global Sabel 2013, op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁵³ Au sujet de ces dispositifs, voir notamment : BLANCHET Karl, ADANNOU-ZONON Noël, NEBIE Bruno *et al.*, *Exemption de paiement : pour l'accès universel aux soins de santé des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes. Bonnes pratiques au Burkina Faso*, Terre des hommes, 2011, 66 p. (évaluation des projets financés par la DG ECHO dont nous avons pu observer le fonctionnement en décembre 2008) ; CHOLET Estelle, MOREL Max, ROGE Hélène *et al.*, *L'accès aux soins dans les pays les plus pauvres. Analyse politique comparée de la mise en place de la gratuité en Haïti, Ouganda, Zambie, au Niger et à Madagascar*, Atelier International Sciences-Po/Médecins du Monde, février 2008, 104 p. ; OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, RIDDE Valéry, Une comparaison provisoire des politiques d'exemption de paiement dans trois pays sahéliens (Burkina Faso, Mali, Niger), *Études et travaux du LASDEL*, n° 89, septembre 2011, 50 p. ; RIDDE Valéry, DIARRA Aïssa, MOHA Mahaman, « User fees abolition policy in Niger : comparing the under five years exemption implementation in two districts », *Health policy*, vol. 99, n° 3, mars 2011, p. 219-225 ; RIDDE Valéry, QUEUILLE Ludovic, *L'exonération du paiement : un pas vers l'accès universel aux soins de santé. Expériences pilotes au Burkina Faso*, Centre de recherche du CHUM (Université de Montréal), HELP, DG ECHO, septembre 2010, 44 p. ; UNICEF, *Removing user fees in the health sector in low-income countries*, septembre 2009, 38 p.

¹⁰⁵⁴ MINISTÈRE DE LA SANTÉ PUBLIQUE ET DE LA LUTTE CONTRE LES ENDEMIES, Décret n° 2005-316/PRN/MSP/LCE du 11 novembre 2005 accordant la gratuité des prestations liées aux césariennes fournies par les établissements de santé publique ; Arrêté n° 65/MSP/LCE/DGSP/DPHL/MT du 7 avril 2006 instituant la gratuité des contraceptifs et préservatifs dans les établissements publics de santé et Arrêté n° 79/MSP/LCE du 26 avril 2006 portant gratuité de la consultation prénatale et des soins aux enfants de zéro à cinq ans, *Journal Officiel de la République du Niger* du 27.04.2006, p. 133-134 ; dispositions complétées par le Décret n° 2007-261/PRN/MSP du 19 juillet 2007 instituant la gratuité des prestations liées aux cancers féminins fournies par les établissements publics de santé.

aux femmes enceintes ou allaitantes. Les résultats très positifs de cette action et le plaidoyer intensif des agences humanitaires ont suscité de la part du gouvernement du Niger la publication d'un décret qui donne l'accès médical gratuit aux enfants de moins de cinq ans »¹⁰⁵⁵.

Dans le district de Keita, près de Tahoua dans le sud-ouest du Niger, Médecins du Monde, partenaire de la DG ECHO, mène par exemple des projets d'appui global au fonctionnement des systèmes de santé. Le recours à davantage de personnel a permis de renforcer la réorganisation, la planification, la supervision et l'évaluation des activités des centres¹⁰⁵⁶. De nombreuses consultations sont réalisées dans des centres de santé. La gratuité des accouchements et des consultations de planification familiale favorisent l'accès aux soins des enfants de moins de cinq ans et des femmes enceintes. Ce dispositif est évidemment coûteux pour le gouvernement et contraignant pour les systèmes de santé. Le tableau suivant présente les principales difficultés :

Tableau 13. Synthèse des pressions provoquées par l'exemption du paiement des soins sur les systèmes de santé¹⁰⁵⁷

| Fonctions | Pressions exercées sur le système de santé |
|---------------------------|--|
| Prestation de services | Augmentation des consultations dans les formations sanitaires* |
| Personnels de santé | Manque de temps pour les consultations* Impossibilité de remplir certaines fonctions* Détérioration du travail du personnel* Sentiment d'être exploité(e)s, frustré(e)s, surmené(e)s* Détérioration du moral du personnel* |
| Information sanitaire | Manque d'information sur le nombre et le type de prestations réalisées dans les formations sanitaires |
| Médicaments et vaccins | Pénurie de médicaments* Retards de livraison de médicaments* |
| Financement | Sous-financement du système* Retards dans les remboursements* Difficultés d'assumer les dépenses récurrentes des prestations sanitaires* Perte du revenu des formations sanitaires et augmentation de leurs dettes Retour du paiement des soins et des médicaments dans certaines formations sanitaires |
| Gouvernance et leadership | Concurrence des politiques d'exemption avec d'autres politiques/programmes de santé Sentiment d'un décalage important entre les décideurs et le personnel de santé Sentiment d'un manque de reconnaissance et de soutien par le personnel de santé* Difficulté de pouvoir demander des comptes et d'attribuer la responsabilité des actes |

Si le dispositif d'exemption offre des perspectives prometteuses, les principaux défis, causés par l'accroissement du nombre de consultations, concernent le rééquilibrage

¹⁰⁵⁵ *Plan global Sabel 2007, op. cit., p. 14.*

¹⁰⁵⁶ Entretien avec Olivier BERNARD (Médecins du Monde, *Président, ancien responsable de la mission Niger*) en novembre 2011 et MEDECINS DU MONDE, *Gratuité des soins au Niger : une option payante à consolider*, juillet 2011, 32 p. p. 10-16.

¹⁰⁵⁷ RIDDE Valéry, ROBERT Émilie, MEESSEN Bruno, « Les pressions exercées par l'abolition du paiement des soins sur les systèmes de santé », *Background Paper*, n° 18, Genève, OMS, 2010, 46 p., p. 16. Les pressions suivies d'un astérisque ont été les plus souvent mentionnées dans les documents cités *supra* mais aussi

de la situation financière des structures de santé, l'approvisionnement en médicaments, la formation, la disponibilité et la rémunération régulière du personnel de santé ainsi que la prise en compte des réalités entourant les pratiques de soins¹⁰⁵⁸. En outre, la consultation reste parfois payante, ce qui constitue, dans des pays sans système de protection sociale, une barrière financière importante pour les usagers¹⁰⁵⁹.

Pourtant, les premières initiatives des autorités de santé burkinabè visant à subventionner totalement le paiement direct des soins, soutenues par deux partenaires de la DG ECHO (Help et Terre des hommes) dans quatre districts sanitaires depuis 2008 paraissent encourageantes :

« Les nombreuses études réalisées au sein de ces projets pilotes financés par ECHO et mises en œuvre avec les directions régionales de la santé et les équipes cadres des districts sanitaires ont montré que l'exemption du paiement des soins et la subvention par un tiers payeur :

- *comblent de manière immédiate et continue des besoins de santé qui n'étaient jusqu'alors pas couverts par le système de santé*
- *profitent à toutes les catégories de la population sans renforcer les inégalités d'accès aux soins de santé*
- *garantissent un coût abordable pour l'État et le maintien de la qualité des soins prodigués aux utilisateurs*
- *respectent les principes de l'Initiative de Bamako en renforçant l'équité, la participation communautaire et le recouvrement des coûts.*

Ces résultats montrent combien l'exemption du paiement des soins est une option pertinente pour la réalisation des objectifs de la politique Nationale de Santé »¹⁰⁶⁰.

Il est évident que les dispositifs d'exemption de paiement n'offrent pas les mêmes résultats selon les pays, voire les districts sanitaires. À la lecture des diverses évaluations, il

rapportées et constatées lors de notre séjour de recherche au Burkina Faso en décembre 2008.

¹⁰⁵⁸ Ces réalités peuvent être résumées ainsi : *« sans passe-droits, sans relations, sans argent, un malade a peu de chance de se faire soigner ; les personnels de santé, mal payés, monnayent pour leur propre compte tout ce qu'ils pourraient faire pour un patient. Cela se passe à tous les niveaux de la hiérarchie, de l'aide soignant au professeur de médecine d'un centre hospitalier universitaire. Le niveau local, ce sont aussi ces vendeurs de médicaments de provenance souvent incertaine, qui proposent des comprimés immédiatement accessibles parce qu'ils sont vendus à l'unité, parfois même à la porte des dispensaires. Ce qui compose également l'univers des patients africains, en particulier en milieu urbain, c'est la multitude de recours "thérapeutiques" que certains continuent d'appeler "médecine traditionnelle" : leaders religieux de toute nature proposant des guérisons "spirituelles", herboristes, spécialistes de la médecine chinoise, guérisseurs, naturothérapeutes, aromathérapeutes, astrologues, etc. L'incidence de ces pratiques locales sur la santé des populations est particulièrement difficile à évaluer, mais faute de prendre en compte ce quotidien des individus, on risque d'omettre un pan entier de ce qui compose les systèmes de santé et de soin dans leur globalité »*, GRUENAI Marc-Éric, POURTIER Roland, « La "santé pour tous" en Afrique : un leurre ? », *Afrique contemporaine*, n° 195, (numéro spécial « La santé en Afrique. Anciens et nouveaux défis »), juillet-septembre 2000, 282 p., p. 3-12, ici p. 11.

¹⁰⁵⁹ Au Burkina Faso et au Mali, la prise en charge était effectivement gratuite mais pas les consultations (entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011).

¹⁰⁶⁰ Voir RIDDE Valéry, QUEUILLE Ludovic, *L'exonération du paiement : un pas vers l'accès universel aux soins de santé. Expériences pilotes au Burkina Faso, op. cit.*, p. 37.

semble que les résultats les plus probants aient été rencontrés au Burkina Faso. Les initiatives menées au Niger et au Mali, malgré de nombreuses difficultés, paraissent globalement positives tandis que l'absence de données ou le retard dans la mise en œuvre en Mauritanie et au Tchad ne permettent pas de conclure quant à l'opportunité qu'offrent de tels dispositifs dans ces pays.

S'appuyant sur le constat que « *la barrière financière est un frein majeur à la prise en charge médicale des enfants au centre de santé* »¹⁰⁶¹ et à la lumière des résultats de ces initiatives dans les pays d'Afrique de l'Ouest et dans d'autres pays, la DG ECHO a décidé de se positionner contre le paiement de frais dans les programmes de soins de santé qu'elle finance¹⁰⁶². L'effet de levier des expériences menées au Sahel se traduit également par la position du Groupe de responsabilité sectorielle (*cluster*) santé du Comité permanent inter-agences de l'ONU (IASC), qui a recommandé d'étendre au niveau mondial « *l'élimination de la participation financière des usagers pour la prestation de services de soins de santé primaire (SSP) en cas de crise humanitaire* »¹⁰⁶³.

Cette prise en charge médicale concerne tous les enfants de moins de cinq ans, qu'ils soient malnutris ou non. Dans le premier cas, les familles ne paient pas non plus les frais de traitement de la malnutrition et des pathologies associées (paludisme, infection respiratoire, diarrhée, rougeole). L'objectif de cette prise en charge nutritionnelle et médicale est de réduire la mortalité infanto-juvénile et maternelle. Or, la Commission constate que ces dispositifs d'exemption des paiements sont certes efficaces pour atteindre cet objectif, mais que leur impact sur l'état nutritionnel reste à prouver¹⁰⁶⁴.

Lors des visites aux centres de santé ou des dépistages réalisés dans les villages, des sessions de sensibilisation et de formation sont proposées. Des agents communautaires informent sur les pratiques nutritionnelles et d'hygiène adaptées et organisent des démonstrations de préparations culinaires. Ils encouragent les femmes enceintes à se rendre dans les dispensaires locaux pour accoucher. Elles y reçoivent une prise en charge

¹⁰⁶¹ DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2012, op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶² DG ECHO, *DG ECHO Position paper on user fees for primary health services in humanitarian crises*, Bruxelles, 8 avril 2009, 10 p.

¹⁰⁶³ GROUPE DE RESPONSABILITE SECTORIELLE SANTE, *Exposé de position du Groupe de responsabilité sectorielle santé : éliminer la participation financière des usagers pour la prestation de services de soins de santé primaire en cas de crise humanitaire*, IASC, 24 mars 2010, 6 p., p. 1, disponible sur : http://www.who.int/hac/global_health_cluster/about/policy_strategy/FR_final_position_paper_on_user_fees.pdf.

¹⁰⁶⁴ DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2012, op. cit.*, p. 14. Pourtant, une étude au Niger constate une diminution sensible de la prévalence de l'émaciation et des retards de croissance liés à la malnutrition d'enfants de moins de deux ans et, dans une moindre mesure, d'enfants entre deux et trois ans (AMOUZOU Agbessi, HABI Oumarou, BENSÂÏD Khaled, « Reduction in child mortality in Niger : a Countdown to 2015

appropriée, mais aussi un dépistage du VIH gratuit et anonyme. Les agents sanitaires insistent également sur l'importance des consultations prénatales et de l'allaitement. L'OMS recommande en effet un allaitement exclusif des bébés durant les six premiers mois et de poursuivre l'allaitement jusqu'aux deux ans de l'enfant. L'allaitement maternel est un déterminant essentiel de la santé nutritionnelle de l'enfant, mais aussi de la santé de la mère.

Il réduit tout d'abord les risques de contamination liés à une hygiène insatisfaisante. La prévalence de maladies telles que les diarrhées et les gastroentérites est en effet moins importante chez les enfants exclusivement allaités au sein. Toutefois, en raison du risque de transmission, une mère porteuse du VIH sera informée des différentes options qui s'offrent à elle afin qu'elle puisse choisir la méthode la mieux adaptée à sa situation¹⁰⁶⁵. Outre l'économie d'achat de lait en poudre, l'allaitement maternel ne requiert aucun dosage et ne comporte donc pas le danger de nourrir un enfant avec une préparation trop diluée.

De plus, l'allaitement maternel participe à l'espacement des naissances. Celui-ci est principalement guidé par le souci d'améliorer la santé materno-infantile mais concourt également à réduire la pression démographique¹⁰⁶⁶. Les risques de complications obstétriques, voire de décès, liés aux grossesses précoces et rapprochées sont élevés dans la région sahélienne. Le temps supplémentaire offert par l'allaitement pour récupérer de la grossesse précédente réduit ces risques lors de la gestation suivante. Pour l'enfant, l'allaitement retarde l'âge de son sevrage : l'arrivée d'un bébé contraint généralement l'ancien benjamin à un arrêt brutal de l'alimentation lactée. Les enfants pastoraux souffrent beaucoup moins de ce sevrage grâce à leur accès au lait (de vache, de jument, de brebis, de chèvre et de chamelle). Par ailleurs, l'enfant allaité n'entre pas en concurrence avec d'autres membres de la famille pour se nourrir.

En complément, la DG ECHO demande à ses partenaires opérationnels de s'assurer que les services d'eau, d'hygiène et d'assainissement soient disponibles dans les centres de santé soutenus, tels que : « *le stockage et l'accès à une eau potable, l'accès à des toilettes et à un dispositif de lavage des mains, une propreté générale et des actions de sensibilisation à l'hygiène* »¹⁰⁶⁷. La Commission rejoint ici les standards établis par des organismes humanitaires et la

country case study », *The Lancet*, vol. 380, n° 9848, 29 septembre 2012, p. 1169-1178.)

¹⁰⁶⁵ Voir les « Recommandations de l'OMS/PONUSIDA/PUNICEF sur l'alimentation des nourrissons », disponibles sur : http://www.unicef.org/french/nutrition/index_24811.html.

¹⁰⁶⁶ La DG ECHO établit que « *si le planning familial ne rentre pas spécifiquement dans la stratégie du HIP Sabel 2013, des actions de promotion de l'espacement des naissances pourront être soutenues dans l'optique d'améliorer la santé maternelle et infantile et de prévenir la malnutrition infantile* » (*Annexe au HIP Sabel 2013, op. cit.*, p. 15).

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*, p. 9.

stratégie développée au niveau régional pour inclure ces activités dans les programmes nutritionnels¹⁰⁶⁸. Sont ainsi mis à disposition : des services de santé, d'eau potable, d'assainissement et d'autres mesures de santé publique (campagnes de vaccination, fourniture de moustiquaires imprégnées, supplémentation en vitamine A, etc.). L'objectif premier est la réduction des risques de pathologies étroitement liées à la malnutrition, comme les diarrhées, le paludisme, la rougeole, ou encore le choléra.

La DG ECHO a par exemple signé un accord avec l'UNICEF afin de répondre à l'épidémie de choléra au Niger au début de l'année 2012. Une enveloppe de 600 000 euros a été débloquée par la Commission afin que l'UNICEF, l'OMS et d'autres partenaires fournissent des médicaments et des tablettes de purification d'eau aux communautés touchées par l'épidémie. Des activités d'éducation aux pratiques d'hygiène, de réhabilitation de points d'eau ainsi que de désinfection et décontamination des locaux privés et publics infectés ont également été menées¹⁰⁶⁹. La combinaison du dispositif d'exemption de paiement des soins de santé et le soutien des bailleurs aux mesures sanitaires auraient permis des avancées significatives au Niger. Entre 1998 et 2009, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans aurait ainsi été réduit de près de moitié (de 226 à 128 pour mille naissances vivantes)¹⁰⁷⁰.

En définitive, la Commission entend favoriser le traitement des enfants sévèrement malnutris tel que défini dans le protocole. Lorsqu'ils souffrent également de complications médicales, elle soutient le dispositif d'exemption du paiement des soins de santé. Lorsqu'ils ne présentent pas de pathologie associée à la malnutrition aiguë sévère, la DG ECHO participe à la prise en charge de ces enfants au sein des communautés.

¹⁰⁶⁸ Standards établis par *Sphere* (voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 3) et MSF (MEDECINS SANS FRONTIERES, *Essential water & sanitation requirements for health structures*, Bruxelles, MSF, 2005 (document non publié)). La stratégie « *Wash in Nut* » (eau, assainissement et hygiène dans la nutrition) est développée par le bureau d'OCHA pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (disponible sur : https://wca.humanitarianresponse.info/fr/system/files/documents/files/StrategyWASHinNutSahel_2012%5B1%5D_0.pdf).

¹⁰⁶⁹ Voir « ECHO provides €600,000 to fight cholera outbreak in Niger », Niamey/Bruxelles, UNICEF, 14 septembre 2012, disponible sur : http://www.unicef.org/wcaro/english/4501_7076.html. Au sujet de la valeur ajoutée qu'apporte ECHO dans le secteur de la santé, voir HARNMEIJER Joanne, Meeus Wilma, *An evaluation of DG ECHO financed activities in the health sector. Final report*, ETC Crystal, 26 novembre 2007, 63 p., notamment p. v, viii, 2, 12-13, 31-32, 35, 39-42 51 concernant la lutte contre les épidémies et la malnutrition au Sahel.

¹⁰⁷⁰ AMOUZOU Agbessi, HABI Oumarou, BENSÂÏD Khaled, « Reduction in child mortality in Niger : a Countdown to 2015 country case study », *op. cit.* Cet article conclut que le Niger a dépassé la cible « réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans » du quatrième Objectif du millénaire pour le développement (« réduire la mortalité infantile et post-infantile ») et enregistrerait ainsi la meilleure performance des pays d'Afrique de l'Ouest.

2. Le traitement de la malnutrition aiguë sévère

Le plan global Sahel repose sur ces avancées en termes d'outils, les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (ATPE), et de procédé, à savoir le traitement ambulatoire¹⁰⁷¹. La DG Aide humanitaire présentait d'ailleurs dès 2007 ses priorités de financement dans la région : « *la DG ECHO appuiera toutes stratégies nutritionnelles innovatrices et appropriées et leurs produits dérivés, tels que les nouveaux aliments thérapeutiques prêts à l'emploi ou les modes opératoires qui réduiraient efficacement la malnutrition de l'enfant et de la mère, en y incluant les traitements à domicile* »¹⁰⁷².

Elle estime que « *des approches innovantes, soutenues par la DG ECHO, ont permis d'améliorer la gestion ambulatoire, à l'échelle des communautés, des services de lutte contre la malnutrition sévère aiguë et servent à présent de référence dans la région* »¹⁰⁷³. L'efficacité prouvée de ces pratiques a conduit la Commission à les inclure et à adopter récemment un document qui énonce clairement sa stratégie en matière de lutte contre la malnutrition, non seulement au Sahel, mais aussi partout dans le monde¹⁰⁷⁴.

Les enfants sévèrement malnutris sans complications médicales sont désormais soignés en ambulatoire (voir tableau 12 *supra* A). En conséquence, des séjours hospitaliers longs, coûteux et contraignants sont épargnés aux familles. Les obstacles entre le domicile et l'hôpital sont nombreux¹⁰⁷⁵ : lorsque ce dernier est éloigné, les communautés disposent parfois de peu, voire pas, d'informations sur les dispositifs de soins. La distance peut être accrue par l'isolement lorsque les routes sont peu praticables (notamment lors de la saison des pluies). De plus, le traitement ambulatoire réduit considérablement l'exposition aux maladies et les risques d'infections nosocomiales.

¹⁰⁷¹ Au Sahel en 2011 par exemple, le dépistage et le traitement de la malnutrition aiguë sévère ainsi que l'approvisionnement en ATPE ont représenté plus de la moitié (respectivement 48 et 3 %) de l'affectation des fonds par la DG ECHO aux projets de ses partenaires (HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin *et al.*, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 53).

¹⁰⁷² *Plan global Sahel 2007*, *op. cit.*, p. 17. Voir également : *Plan global Sahel 2009*, *op. cit.*, p. 10 ; *Plan global Sahel 2011*, *op. cit.*, p. 2 ; *Annexe au Plan global Sahel 2012*, *op. cit.*, p. 5-6 et *Annexe au Plan global Sahel 2013*, *op. cit.*, p. 7-8, mais aussi la *Décision de la Commission relative au financement d'actions d'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest sur le 10^{ème} Fonds européen de développement (FED)*, ECHO/-WF/EDF/2009/01000 du 07.09.2009, p. 5.

¹⁰⁷³ *Plan global Sahel 2010*, *op. cit.*, p. 8 (voir aussi p. 6). Par exemple au Niger en mars 2010, 342 des 812 centres de santé étaient directement soutenus par une dizaine d'ONG, principalement financées par ECHO pour le traitement de la malnutrition aiguë sévère (MOUSSEAU Frédéric, SULLIVAN Morwenna, *Achieving regional integration. The key to success for the fight against hunger in West Africa. Zero Hunger : Phase 3*, Paris / Oakland, ACF International / The Oakland Institute, 2011, 54 p., p. 17).

¹⁰⁷⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Addressing undernutrition in emergencies*, SWD(2013) 72 final du 12.03.2013. *op. cit.*, notamment p. 12 et 24-27.

¹⁰⁷⁵ Observations au Burkina Faso, décembre 2008.

Les enfants hospitalisés ne sont pas capables d'aller à l'école et leurs mères ne peuvent plus travailler. Ces séjours représentent de ce fait une perte économique, voire sociale, pour les communautés locales. Auparavant ces séjours contraignaient un parent, le plus souvent la mère, à veiller son enfant, à organiser la garde de la fratrie et à suspendre ses activités génératrices de revenus. Désormais, les mères regagnent leur domicile en emportant les doses d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (ATPE) nécessaires et peuvent s'occuper du reste de la famille et reprendre leurs activités. L'enfant et sa mère deviennent responsables et acteurs de l'administration du traitement. Les obstacles des longs séjours hospitaliers expliquaient le fort taux d'abandon pendant le traitement : les enfants étaient retirés des programmes nutritionnels dès que leur état commençait à s'améliorer alors que le traitement nécessitait davantage de temps.

Des progrès considérables ont été réalisés depuis les années quatre-vingt-dix en matière de prise en charge de la malnutrition. Des produits thérapeutiques nutritionnels ont été mis au point et testés, principalement lors de crises alimentaires en Afrique subsaharienne. Le plus répandu de ces produits est le *Plumpy'Nut*[®] (littéralement « noix dodue ») élaboré par la société française Nutriset¹⁰⁷⁶. Il s'agit d'une pâte à base d'arachides à haute teneur en énergie (chaque sachet contient 500 calories), en protéines, en vitamines (A, B, C, D, E et K) et en minéraux (calcium, phosphore, potassium, magnésium, zinc, cuivre, fer, iode, sodium et sélénium). Le *Plumpy'Nut*[®] est testé pour la première fois au Kanem, dans l'ouest du Tchad, en 1997, par Action contre la faim en collaboration avec le ministère de la Santé tchadien et l'Institut de recherche pour le développement (IRD)¹⁰⁷⁷.

Les résultats encourageants qu'offrent de tels produits sont publiés entre 1999 et 2003 dans la revue scientifique médicale *The Lancet*¹⁰⁷⁸. Des débats animent tout de même

¹⁰⁷⁶ Au sujet de l'élaboration de ces produits, voir la présentation succincte dans « Birthplace of a nutrition revolution – a blender in Malawi », *IRIN*, 22 juin 2007, disponible sur <http://www.irinnews.org/report/72897/global-birthplace-of-a-nutrition-revolution-a-blender-in-malawi> ; le site internet de Nutriset à l'adresse : <http://www.nutriset.fr> et TROUBE Christian, *Nutriset. L'autonomie nutritionnelle pour tous*, Malaunay, éd. Nutriset SAS, 144 p., notamment p. 47-62. Nutriset et PIRD sont codétenteurs du brevet du *Plumpy'Nut*[®], qui a été élaboré par Michel Lescanne (Président-fondateur de Nutriset), André Briend (médecin nutritionniste chercheur à l'IRD) et Mark John Manary (Professeur à l'école de médecine de l'Université Washington de Saint-Louis, Missouri).

¹⁰⁷⁷ TROUBE Christian, *Nutriset. L'autonomie nutritionnelle pour tous*, *op. cit.*, p. 54-55.

¹⁰⁷⁸ BRIEND André, LACSALA Radandi, PRUDHON Claudine *et al.*, « Ready-to-use therapeutic food for treatment of marasmus », *The Lancet*, vol. 353, n° 9166, Londres, 22 mai 1999, p. 1767-1768 ; COLLINS Steve, « Changing the way we address severe malnutrition during famine », *The Lancet*, vol. 358, n° 9280, Londres, 11 août 2001, p. 498-501 ; COLLINS Steve, SADLER Kate, « Outpatient care for severely malnourished children in emergency relief programmes : a retrospective cohort study », *The Lancet*, vol. 360, n° 9348, Londres, 7 décembre 2002, p. 1824-1830. Parmi les fervents défenseurs des produits thérapeutiques nutritionnels se trouvent Steve Collins (médecin nutritionniste de l'ONG Concern Worldwide) ; Mike Golden (médecin nutritionniste et pédiatre travaillant pour Save the Children et des agences onusiennes, Professeur émérite à

les nutritionnistes et les humanitaires et se cristallisent autour des risques que l'introduction de ces produits comporte. Pourtant, s'appuyant sur les résultats de ces produits, l'OMS, le PAM, l'Unicef et le Comité permanent des Nations Unies pour la nutrition (SCN) recommandent publiquement en 2007 l'utilisation des ATPE pour traiter au sein des communautés les dix-neuf millions d'enfants atteints de malnutrition aiguë sévère dans le monde¹⁰⁷⁹. Après plusieurs années de recherche scientifique, des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi ont donc été développés et permettent désormais de sauver des populations qui ne pouvaient pas l'être avant.

Jean-Hervé Bradol rapporte ainsi qu'avant la crise alimentaire de 2005, qui a provoqué une prise de conscience internationale, « *les formes non compliquées [sans pathologie associée] de la malnutrition aiguë infantile n'étaient, pour leur part, tout simplement pas prises en compte* »¹⁰⁸⁰. De plus, peu de communautés avaient connaissance que la malnutrition pouvait être soignée si elle était traitée à temps. En réalité, les populations ne considéraient pas la malnutrition comme une maladie à part entière : « *until they see the symptoms of illness like pains and thinning bodies, they don't go to a health centre* »¹⁰⁸¹. Les enfants malnutris n'étaient pas comptabilisés comme tels, voire pas soignés. Ils se voyaient d'abord administrer des remèdes traditionnels choisis selon la maladie présumée. Peu visible, la malnutrition n'était pas considérée comme problématique.

Avant l'introduction des ATPE, la malnutrition aiguë sévère était traitée dans des centres nutritionnels thérapeutiques et des centres de santé, mais de façon insatisfaisante, en raison de la faible proportion d'enfants pris en charge (moins de 5 % de la population

l'Université d'Aberdeen (Irlande) et Yvonne Grellety (médecin nutritionniste) qui ont mis au point les protocoles de prise en charge intégrée de la malnutrition adoptés dans les pays d'Afrique de l'Ouest, mais aussi Claudine Prudhon (nutritionniste ayant travaillé notamment pour Action contre la faim et au Comité permanent des Nations Unies pour la nutrition, SCN).

¹⁰⁷⁹ *Prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë sévère*, Déclaration commune, OMS, UNICEF, PAM, Comité permanent des Nations Unies de la nutrition, mai 2007, 8 p.

¹⁰⁸⁰ BRADOL Jean-Hervé, « Pour une nouvelle approche de la malnutrition », *Messages (Journal interne des Médecins sans frontières)*, n° 141, juillet 2006, p. 3. Il poursuit la description de la situation : « *jusqu'à fin juillet 2005, l'aide alimentaire distribuée aux familles était vendue à prix subventionnés, de manière irrégulière, en quantités insuffisantes et ne comprenait pas d'aliments adaptés à la récupération nutritionnelle du petit enfant. Au cours de l'été, l'émoi suscité par la catastrophe et sa couverture médiatique ont entraîné le passage à une aide gratuite, ciblant souvent les cas de malnutrition aiguë non compliqués. Mais les distributions en direction de ces enfants comprenaient toujours trop peu d'aliments réellement adaptés à la récupération nutritionnelle de la petite enfance. De plus, les distributions alimentaires aux familles ciblaient en priorité les régions où les pluies sont annuellement les plus faibles et non celles où les cas de malnutrition aiguë étaient les plus nombreux* ».

¹⁰⁸¹ Propos de Fakoro Kone, Directeur du bureau de la Croix-Rouge malienne dans le village de Barouéli, rapportés dans DIARRA Soumaila, « Drought and conflict leave Mali's children hungry », *AlertNet – Thomson Reuters Foundation*, 30 août 2012, disponible sur : <http://www.trust.org/item/?map=malis-children-go-hungry-amid-drought-and-conflict>.

sévèrement malnutrie), de la faiblesse et de la lenteur de la guérison, ainsi que des taux de mortalité élevés (30 %) ¹⁰⁸².

Utilisés lors de crises alimentaires sévères, les ATPE ont considérablement amélioré les taux de survie des enfants sévèrement malnutris en Éthiopie, au Malawi, au Niger et au Soudan ¹⁰⁸³. Médecins sans frontières a utilisé les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi au Niger en 2005, ce qui aurait permis de traiter en ambulatoire près de 60 000 enfants souffrant de malnutrition aiguë sévère avec un taux de guérison de 89 % ¹⁰⁸⁴. L'efficacité de ces produits, observée durant la crise nutritionnelle au Niger en 2004/2005, a servi de « point de bascule », de « levier » au déploiement ¹⁰⁸⁵. Outre l'efficacité, l'utilisation de ces produits présente divers atouts ¹⁰⁸⁶.

En remplaçant des aliments liquides (principalement à base de lait d'origine animale), les ATPE éliminent les contraintes liées aux contaminations bactériologiques et à l'intolérance que ces produits peuvent occasionner. Conditionnés en doses individuelles (sachet, pot), les ATPE ne requièrent ni mesure, ni préparation, ni cuisson et rendent par conséquent inutile l'utilisation d'ustensiles et de contenants, également à l'origine d'infections mais aussi de risques de dilution. Un ATPE offre l'avantage de pouvoir être administré par les familles : l'ouverture facile du sachet ou du pot permet au patient de le consommer immédiatement.

La cuisson n'étant plus nécessaire, les sources de combustible, en bois notamment, peuvent être préservées, tout comme la sécurité des personnes chargées de leur approvisionnement, le plus souvent les femmes. De plus, l'emballage (souvent en aluminium) de ces produits offre un stockage satisfaisant, y compris sous forte chaleur, et un transport aisé ¹⁰⁸⁷. L'aliment thérapeutique ne requiert aucune réfrigération et a une durée de conservation d'environ deux ans, ce qui le rend très facile à distribuer dans des zones isolées et dans des conditions difficiles. Son goût et son onctuosité, appréciés des enfants, favorisent le retour de l'appétit des malnutris.

¹⁰⁸² SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, *Managing acute malnutrition at scale – A review of donor and government financing arrangements*, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰⁸³ « Birthplace of a nutrition revolution – a blender in Malawi », *IRIN*, 22 juin 2007, disponible sur <http://www.irinnews.org/report/72897/global-birthplace-of-a-nutrition-revolution-a-blender-in-malawi>.

¹⁰⁸⁴ BRADOL Jean-Hervé, « Pour une nouvelle approche de la malnutrition », *op. cit.*, p. 3-4.

¹⁰⁸⁵ *Ibidem*; entretiens avec Ludovic BOURBÉ (Consultant indépendant, ancien Directeur technique et recherche d'Action contre la faim) à Paris en juin 2010 et Gilles COLLARD (Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011.

¹⁰⁸⁶ Voir Annexe 11.

¹⁰⁸⁷ MEDECINS SANS FRONTIERES, « Nutrition intervention will help alleviate malnutrition », dans HAERENS Margaret (dir.), *Malnutrition*, *op. cit.*, p. 166-171, ici p. 171.

La récupération nutritionnelle est plus rapide et plus efficace grâce aux micronutriments, aux minéraux, aux vitamines, aux acides aminés et aux calories que les ATPE contiennent : « l'efficacité de ces nouveaux modes de prise en charge de la malnutrition aiguë sévère est telle qu'ils permettent de multiplier par 10 le nombre de cas traités avec un taux de guérison dépassant 90 % »¹⁰⁸⁸. La facilité avec laquelle un sachet d'aliment thérapeutique prêt à l'emploi peut être avalé réduit le personnel nécessaire au traitement de la malnutrition aiguë sévère. L'approche communautaire permise par ces aliments thérapeutiques offre la perspective d'augmenter considérablement la couverture des enfants sévèrement malnutris pouvant être soignés et l'accès à un meilleur traitement¹⁰⁸⁹.

Tableau 14. Traitement de la malnutrition aiguë sévère avec complications en Centre de récupération nutritionnelle intensive¹⁰⁹⁰

| Phase | Objectif nutritionnel | Durée | Produits recommandés |
|---|--|---|--|
| 1. Stabilisation | Réajustement du métabolisme Traitement des complications | 4 à 6 heures 24 à 72 heures (jusqu'à 1 semaine en cas de Kwashiorkor) | Sels de réhydratation par perfusion (ex. : Resomal) Lait thérapeutique (ex. : F75), compléments vitaminiques éventuels |
| 2. Réhabilitation (transition) | Début du processus de renutrition (voie orale ou sonde nasogastrique) Détecter et éviter les intolérances | Jusqu'à la disparition des œdèmes et/ou l'ingestion d'une pâte énergétique sans rejet | Lait maternel Lait thérapeutique à haute teneur en protéines et en énergie (ex. : F100) Introduction des ATPE |
| 3. Récupération et préparation à la sortie | Récupération nutritionnelle active | 1 à 2 semaines | Lait maternel Lait thérapeutique (ex. : F100) Bouillie (ex. : SP450) Pâte énergétique (ex. : <i>Plumpy'Nut</i> ®) Barre énergétique (ex. : BP5) Reprise progressive de l'alimentation familiale |

La majeure partie des ATPE est produite par des sociétés européennes et américaine¹⁰⁹¹. Ces produits sont achetés par des agences d'aide, l'UNICEF, MSF et le

¹⁰⁸⁸ BRADOL Jean-Hervé, « Pour une nouvelle approche de la malnutrition », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁸⁹ De nombreuses évaluations de la prise en charge de la malnutrition selon l'approche communautaire ont été publiées. Citons notamment : GRELLETY Yvonne, SCHWARTZ Hélène, RIZZI David, *Révision et évaluation : Prise en charge de la malnutrition aiguë*, Dakar, Bureau Régional de l'Afrique Centrale et de l'Ouest de l'UNICEF, 2010, 135 p. ; GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel*, *op. cit.* ; UNICEF, *Children in Crisis in the Sabel (Burkina Faso, Cameroon, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal)*, New York, UNICEF, juin 2012, 36 p. ; DECONINCK Hedwig, BAHWERE Paluku, ADOU Pierre, *Revue de la mise en œuvre du programme de prise en charge à base communautaire de la malnutrition aiguë au Niger*, Washington, USAID Food and Nutrition Technical Assistance II Project (FANTA-2), janvier 2011, 59 p. ; KATUMWA BAGUNDA Célestin, RIZZI David, *Rapport d'évaluation de la prise en charge de la malnutrition aiguë – Burkina Faso*, 2010, 14 p. ; KATUMWA BAGUNDA Célestin, RIZZI David, *Rapport d'évaluation de la prise en charge de la malnutrition aiguë – Mali*, 2010, 17 p. ; UNICEF, *Évaluation de la prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë (PCMA). Étude de cas du Tchad*, New York, UNICEF, septembre 2012, 72 p.

¹⁰⁹⁰ GOLDEN Michael, GRELLETY Yvonne, Protocole. *Prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë*, janvier 2012, 214 p., p. 47-54 et 80-125 disponible sur : <http://www.cmamforum.org/Pool/Resources/Exemplaire-protocole-PCIMA-l'Afrique-l'ouest-Golden-Grellety-2012-fr.pdf> (protocole appliqué en Afrique de l'Ouest)

PAM principalement, et acheminés jusqu'aux centres nutritionnels. Afin que l'impact des ATPE soit plus important et plus durable, des sociétés productrices se sont créées dans les pays enregistrant des taux élevés de malnutrition aiguë globale. Près d'un tiers des ATPE est désormais produit localement, d'abord au Niger (Société de transformation alimentaire, (STA), dont la production d'ATPE a débuté en 2005 puis accréditée par l'UNICEF en 2006 et par MSF en 2010) et au Malawi, mais aussi en Ethiopie, en République démocratique du Congo, au Mozambique, en Haïti, au Soudan, en Ouganda, en Tanzanie, à Madagascar, en Sierra Leone et au Burkina Faso (InnoFaso, créée en juillet 2011)¹⁰⁹².

La fabrication locale d'ATPE présente nombre d'avantages. Elle permet aux pays de progresser vers l'autosuffisance alimentaire (le Niger, grâce à la société STA, produit environ 80 % de ses besoins en ATPE les années moyennes) et favorise l'intégration des ATPE dans les stratégies nationales en faveur de la nutrition. Ensuite, elle offre une réponse locale à la demande, ce qui implique *a priori* une meilleure réactivité et des coûts moindres (notamment en termes de transport). Par ailleurs, elle dynamise les capacités économiques en offrant des débouchés et en soutenant la demande intérieure (production de matières premières, transformation, distribution) tout en créant des emplois. Enfin, la recherche est mutualisée puisque chaque unité de production peut s'appuyer sur les expériences des autres pays, notamment lorsque les sociétés sont organisées en réseau comme cela est le cas avec *PlumpyField*[®]. Au regard des difficultés d'approvisionnement dans certains pays et dans le souci de garantir la qualité de produits destinés à sauver des vies, des audits réguliers sont organisés, par l'UNICEF et MSF principalement.

Les ATPE semblent représenter l'une des solutions les plus efficaces pour lutter contre la malnutrition aiguë sévère. Pourtant, l'extension de la prise en charge grâce aux ATPE est limitée par leur prix. Les coûts de fabrication sont moindres dans les pays exportateurs que dans les pays locaux, mais il convient d'ajouter les frais de transport. Ceux-ci peuvent accroître le prix de 10 % lorsque l'acheminement est maritime, voire doubler le prix lorsque les produits sont acheminés par avion, ce qui peut être le cas lors

et observations au Burkina Faso, décembre 2008.

¹⁰⁹¹ Les producteurs internationaux sont implantés en France, aux États-Unis, en Afrique du Sud, en République dominicaine, en Inde, au Kenya et en Norvège (KOMRSKA Jan, « Overview of UNICEF's RUTF Procurement in 2010 and past years », *Consultation with RUTF Suppliers*, UNICEF Supply Division, Copenhague, 18 octobre 2010, disponible sur : http://www.unicef.org/supply/files/Overview_of_UNICEF_RUTF_Procurement_in_2010.pdf.

¹⁰⁹² *Ibidem*. Des producteurs locaux sont partenaires de la société française Nutriset (voir le site internet du réseau de producteurs *PlumpyField*[®] créé en 2005, à l'adresse : <http://www.plumpyfield.com>). La production des sociétés de Madagascar et du Malawi, supérieures à la demande intérieure, leur permet d'exporter.

d'un approvisionnement dans l'urgence¹⁰⁹³. La production locale ne permet pas toujours de réduire les coûts dans des proportions intéressantes¹⁰⁹⁴.

La production locale se limite généralement aux ATPE de type *Plumpy'Nut*[®], donc à la lutte contre la malnutrition aiguë sévère. Peu de produits visant à réduire la malnutrition aiguë modérée et la malnutrition chronique (qui concernent 90 % des malnutris) sont fabriqués localement. La STA au Niger, en partenariat avec Nutriset, a mené l'expérience de fabriquer un complément nutritionnel destiné aux enfants de un à cinq ans, le « Grandibien »¹⁰⁹⁵. Élaborée en étudiant les attentes des mères de famille de Niamey, cette pâte chocolatée enrichie en vitamines et minéraux, produite et distribuée depuis 2007, ne vise pas seulement à améliorer la nutrition des enfants nigériens : « *au-delà de la diffusion du produit, il s'agit aussi de sensibiliser les populations à la question de la nutrition, de faire évoluer des comportements et de mettre en place une véritable formation à la santé alimentaire* »¹⁰⁹⁶. Les résultats de ce projet pilote offrent des perspectives pour la duplication de cette expérience dans d'autres pays, par exemple en Éthiopie et en Tanzanie¹⁰⁹⁷. Le Niger est d'ailleurs souvent qualifié de « laboratoire » en matière nutritionnelle car de nombreuses expériences, études et innovations relatives à la nutrition et aux soins de santé y voient le jour¹⁰⁹⁸. ECHO estime que « *le Niger a fourni un banc d'essai pour quelques approches novatrices* »¹⁰⁹⁹ et précise :

« *La stratégie reflète les nombreux enseignements tirés de la crise du Niger en 2005, tout particulièrement dans l'appréciation de l'approche multisectorielle nécessaire pour lutter contre la malnutrition, l'importance des aliments prêts à l'emploi et la nécessité de traiter les enfants souffrant de malnutrition dès que possible, avant qu'ils ne soient dans la situation de malnutrition sévère aiguë, où les chances de survie sont nettement plus faibles et le risque de handicap permanent nettement plus élevé* »¹¹⁰⁰.

En dépit des avancées significatives de l'introduction des ATPE et de l'impact sur la baisse de la mortalité, il ne s'agit pas d'une solution à la malnutrition aiguë

¹⁰⁹³ KOMRSKA Jan, « Overview of UNICEF's RUTF Procurement in 2010 and past years », *op. cit.* Les prix d'achat des ATPE par l'UNICEF aux producteurs internationaux en 2011 sont disponibles sur : http://www.unicef.org/supply/files/RUTF_Pricing_Data_final.pdf.

¹⁰⁹⁴ SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, « Managing acute malnutrition at scale - A review of donor and government financing arrangements », *op. cit.*, p. 5 et 21.

¹⁰⁹⁵ TROUBE Christian, *Nutriset. L'autonomie nutritionnelle pour tous*, *op. cit.*, p. 107-124.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, p. 124.

¹⁰⁹⁷ Propos de Michel Lescanne lors de la rencontre-débat organisée par Nutriset et l'IRD à Paris le 10 octobre 2010.

¹⁰⁹⁸ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011 et « Sahel : Changement de stratégie dans la lutte contre la mortalité infantile », *IRIN*, 19 juin 2007, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/71880/sahel-changement-de-strategie-dans-la-lutte-contre-la-mortalite-infantile>. Parmi les avancées, cet article énumère : « *des soins pédiatriques plus performants, un meilleur suivi obstétrical, l'administration de vitamine A et de compléments minéraux (zinc), mais également la construction d'une usine d'aliments à forte valeur nutritive pour les enfants malnutris* ».

¹⁰⁹⁹ *Plan global Sahel 2007*, *op. cit.*, p. 14.

sévère, mais seulement du traitement de ses symptômes. Ces résultats masquent non seulement le manque d'initiatives visant à réduire les carences en nutriments des personnes malnutries¹¹⁰¹, mais aussi une relative stabilité de la prise en charge de la malnutrition aiguë modérée qui appelle à être améliorée. La DG ECHO pourrait d'ailleurs s'appuyer sur les expériences acquises en matière de traitement de la forme sévère de la malnutrition aiguë pour guider la recherche et encourager les bailleurs, les opérateurs et les gouvernements à s'y investir¹¹⁰².

3. L'adaptation des modalités d'aide alimentaire

Un enfant diagnostiqué comme souffrant de malnutrition modérée ne nécessitera pas de soins intensifs mais recevra une supplémentation nutritionnelle. Le traitement de cette forme de malnutrition n'est pas aussi performant ni étendu que celui de la forme sévère alors qu'il permettrait de prévenir cette dernière¹¹⁰³. La supplémentation à base de farines enrichies est en effet sujette à polémiques en raison de sa relative inefficacité¹¹⁰⁴.

La DG ECHO recommande, dans le cadre du pilier « connaissance » du plan global Sahel, de renforcer la recherche relative aux traitements de la malnutrition aiguë modérée : « dans la lignée de ce qu'ont pu apporter les produits liés au traitement de la malnutrition aiguë sévère, les nouvelles formules d'aliments de supplémentation doivent montrer leur efficacité, leur efficacité devant un CSB [Corn-Soya-Blend, farine de soja et de maïs mélangé] qui ne peut plus être le seul produit "pour tous et dans tous les cas" »¹¹⁰⁵. En outre, la préparation de ces farines requiert du temps, de l'eau non polluée et un dosage régulier (le produit serait en réalité souvent trop dilué)¹¹⁰⁶.

¹¹⁰⁰ *Plan global Sahel 2010, op. cit.*, p. 9.

¹¹⁰¹ HAVER Katherine, HARMER Adele, TAYLOR Glyn *et al.*, *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context, op. cit.*, p. 6-7. Les programmes nutritionnels n'incluraient pas systématiquement une supplémentation en vitamines et minéraux.

¹¹⁰² SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, *Managing acute malnutrition at scale - A review of donor and government financing arrangements, op. cit.*, p. 24 : « another priority area for research concerns the cost-effectiveness of different approaches for preventing and treating MAM [malnutrition aiguë modérée]. The EC could lead on this research, building on ECHO's recent consultation on the prevention and treatment of MAM, but securing broader involvement across the humanitarian and development communities ».

¹¹⁰³ *Ibid.*, p. 1. Voir également ACF International, *Programme stratégique d'intervention en nutrition communautaire. Guide pratique pour les coopérants sur le terrain*, Paris, avril 2007, 174 p.

¹¹⁰⁴ Le réseau de Médecins sans frontières se montre particulièrement virulent : « despite accumulated evidence of therapeutic RUF's effectiveness donors and UN agencies continue to ship hundreds of thousands of tons of fortified blended flours to be distributed as supplementary foods, even when the effectiveness of this strategy has proven to be limited for children under the age of three » (MEDECINS SANS FRONTIERES, « Nutrition intervention will help alleviate malnutrition », *op. cit.*, p. 166-171, ici p. 168). Stéphane Doyon, responsable de la nutrition pour MSF constatait également que « les farines à base de céréales manquent de nutriments essentiels et ne sont pas conformes aux critères de l'OMS » (« Afrique de l'Ouest : La révolution nutritionnelle du Sahel », IRIN, 26 juillet 2010, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/89963/afrique-de-l-ouest-la-revolution-nutritionnelle-du-sahel>).

¹¹⁰⁵ COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 56. MSF abonde dans ce sens : « Corn soy blend (CSB) and other fortified blended foods have long been used in food assistance programmes to prevent nutrient

Il est dès lors souhaitable d'adapter les modalités de l'aide aux réalités et à la diversité des situations. Si l'aide humanitaire doit être spécifique et appropriée pour soigner la malnutrition aiguë, il convient également qu'elle intègre des mesures complémentaires afin d'apporter une réponse globale. L'aide que la DG ECHO apporte aux populations confrontées à la malnutrition est ajustée, dans la mesure du possible, à la variété des situations existantes dans la zone sahélienne. Ce constat masque cependant les tâtonnements de la Commission avant qu'elle n'adopte une approche cohérente, en particulier en matière d'aide alimentaire¹¹⁰⁷.

Cette composante de l'aide a été affectée par l'ambiguïté qui a entouré le mandat humanitaire de la Commission au cours des années quatre-vingt-dix. Elle a d'abord été gérée dans le cadre de la politique agricole commune jusqu'en 1986, puis de la coopération au développement¹¹⁰⁸. Avant l'adoption du règlement humanitaire en 1996, elle reposait sur deux règlements du Conseil, l'un relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire, l'autre fixant ses modalités d'application¹¹⁰⁹. La mobilisation de denrées requérait alors une procédure strictement réglementée d'appels d'offres communautaires. En conséquence, à l'exception de circonstances exceptionnelles, aucun stock alimentaire ne pouvait être acheté dans la zone d'intervention ou dans des régions voisines excédentaires¹¹¹⁰.

Deux règlements, adoptés en juin 1996, peuvent définir la portée de l'aide alimentaire d'urgence : le règlement 1292/96 concernant l'aide alimentaire et le règlement n° 1257/96 concernant l'aide humanitaire¹¹¹¹. Le premier indique que « *les actions d'aide alimentaire à caractère humanitaire sont menées dans le cadre de la réglementation relative à l'aide*

deficiencies. The composition has remained largely unchanged despite better knowledge about how to best meet the nutritional needs of young children » (MEDECINS SANS FRONTIERES, « Nutrition intervention will help alleviate malnutrition », *op. cit.*, p. 170). L'auteur dénonçait également l'inadaptation des protéines contenues dans ces farines (protéines d'origine végétale alors que la croissance des enfants de moins de deux ans serait davantage optimisée par des protéines animales) mais aussi les éléments contenus dans le CSB qui limiteraient la capacité de l'organisme à absorber les nutriments (*ibidem*).

¹¹⁰⁶ MEDECINS SANS FRONTIERES, « Nutrition intervention will help alleviate malnutrition », *op. cit.*, p. 170.

¹¹⁰⁷ Rappelons que les ressources à la disposition de la Commission afin de lutter contre la faim ont été parmi les premières engagées à des fins humanitaires (voir *supra* Partie 1, chap. 1, A, 1).

¹¹⁰⁸ Voir *supra* Partie 1, chap. 1, A, 1 et Partie 2, chap. 1, I, B, 3.

¹¹⁰⁹ Règlement (CEE) n° 3972/86 du 22 décembre 1986 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire (JO L 42 du 12.02.1987) et Règlement (CEE) n° 1420/87 du 21 mai 1987 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 3972/86 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire (JO L 136 du 26.05.1987).

¹¹¹⁰ La possibilité d'acheter les denrées localement n'a été aménagée qu'une décennie plus tard par le règlement (CE) n° 2519/97 du 16 décembre 1997 portant modalités générales de mobilisation de produits à fournir au titre du règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil pour l'aide alimentaire communautaire (JO L 346 du 17.12.1997).

¹¹¹¹ Règlement (CE) n° 1292/96 du 27 juin 1996, *op. cit.* (lié au règlement n° 2519/97, *op. cit.*) et règlement humanitaire (n° 1257/96) du 20 juin 1996, *op. cit.*

humanitaire et ne relèvent pas du présent règlement »¹¹¹². Pourtant, ce règlement prévoit que la Commission, responsable de la gestion de l'aide alimentaire, décide « *des actions répondant à une situation de crise ou de déficit alimentaire grave, caractérisé par une famine ou un risque imminent de famine mettant sérieusement en danger la vie ou la santé des populations dans un pays qui ne peut pas faire face au déficit alimentaire par ses propres moyens ou ressources* »¹¹¹³. Les situations décrites semblent correspondre à la conception de l'aide telle que définie dans le règlement humanitaire.

Il convient dès lors d'analyser ce second règlement. Contre toute attente, celui-ci ne mentionne pas expressément l'« *aide alimentaire à caractère humanitaire* »¹¹¹⁴, alors que la décision de la Commission de créer ECHO cite cette composante parmi les activités dévolues au nouvel Office humanitaire¹¹¹⁵. Cette ambiguïté juridique s'accompagne d'une dichotomie administrative et financière entre la DG Développement et ECHO. La création de l'Office humanitaire a quelque peu dérangé l'organisation qui prévalait jusqu'alors. La responsabilité de la gestion de l'aide alimentaire a en effet été partagée entre l'Office nouvellement créé et la DG Développement.

La décision de la Commission de créer ECHO précisait que dernier serait en charge de l'aide alimentaire d'urgence. En dépit de cette décision devant permettre de regrouper la gestion de toutes les aides humanitaires au sein d'une même Direction générale, la ligne budgétaire relative à l'aide alimentaire d'urgence n'a été transférée d'EuropeAid à la DG ECHO qu'en 2007¹¹¹⁶. Ce changement a renforcé la présence et l'expertise de la DG Aide humanitaire sur le terrain, mais aussi considérablement augmenté son budget puisque l'aide alimentaire représente environ 30 % du budget total¹¹¹⁷. Cette ligne de crédits, auparavant intégrée à la politique commerciale puis à la coopération au développement, est désormais considérée non plus au regard des intérêts de l'Union mais en fonction de sa finalité¹¹¹⁸. Les États membres semblent satisfaits de cette mutation¹¹¹⁹.

¹¹¹² Règlement n° 1292/96, *op. cit.*, art. 1 al. 2

¹¹¹³ *Ibid.*, art. 24 al. 3.

¹¹¹⁴ Il est cependant possible de considérer que l'aide alimentaire est l'une des composantes de l'aide humanitaire pouvant être financée conformément règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 3 (voir Annexe 1).

¹¹¹⁵ « La commission décide de créer l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, p. 2-3.

¹¹¹⁶ Voir *supra* Partie 2, chap. 1, I, B, 3.

¹¹¹⁷ GRÜNEWALD François, KAUFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report, op. cit.*, p. 10. La DG ECHO a notamment recruté des assistants techniques spécialistes des questions d'aide alimentaire dans les bureaux d'appui. L'évaluation constate que cette mutation a coïncidé avec deux autres changements majeurs, à savoir la publication du Consensus européen sur l'aide humanitaire et la création d'un formulaire unique à l'usage des partenaires.

¹¹¹⁸ L'aide alimentaire structurelle, gérée par la DG Développement peut prendre la forme de projets ou de programmes. L'aide projet a pour objectif d'accroître la sécurité alimentaire par l'amélioration du statut nutritionnel et s'adresse à des populations spécifiquement identifiées. L'aide programme vise à combler un déficit entre la demande nationale en produits alimentaires et l'offre, composée de la production domestique

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces évolutions. En premier lieu, elles témoignent de la sensibilité des questions d'aide alimentaire à destination des populations de pays tiers. Initialement liées à la politique agricole, les prérogatives de l'aide alimentaire ont partiellement et progressivement été communautarisées. En d'autres termes, elles ont été transférées des États membres à la Communauté européenne, non sans hésitations¹¹²⁰.

Ensuite, le transfert de la ligne budgétaire d'aide alimentaire à caractère humanitaire à la DG ECHO semble pertinent, compte tenu du mandat de cette dernière. Or, au-delà de cette évidence, l'élargissement du champ d'action et, par conséquent, l'augmentation du budget d'aide humanitaire, s'inscrivent dans une tendance plus générale de transferts de responsabilités d'autres services de la Commission au profit de la DG ECHO. L'intégration des activités de protection civile, auparavant gérées par la DG Environnement, à la DG ECHO en 2009 entre dans la même dynamique. Dans ce cas, l'utilisation commune d'outils de surveillance et d'alerte des crises donne un sens au regroupement. Plus généralement, la réactivité et la flexibilité dont a pu faire preuve la DG ECHO peuvent légitimer que lui soient transférées des politiques requérant ces qualités. L'application des modalités dérogatoires dont bénéficie ECHO est en effet appropriée en matière d'aide alimentaire. Il est également possible que la Commission cherche à accorder davantage de moyens et d'importance, voire de visibilité, à une entité dont l'existence et l'action ne sont que faiblement contestées au sein de l'Union et dans le monde¹¹²¹.

Enfin, la spécificité de l'aide alimentaire s'illustre par un processus, initié dans les années quatre-vingt, d'autonomisation de la politique agricole, puis de la coopération au développement. Cette singularité paraît attester de la volonté de la Commission d'adopter une approche davantage proactive que réactive. Originellement liée à la gestion des surplus agricoles des États membres, l'aide alimentaire participe à atteindre des objectifs de développement à partir de 1986¹¹²². La Commission revendique cette autonomie lorsqu'elle déclare : « *l'aide alimentaire de la Communauté européenne ne dépend pas de la politique agricole commune (PAC) ou de l'existence ou non d'excédents pour sa mise en œuvre. Totalement indépendante de*

et des importations commerciales. L'État bénéficiaire pourra réaffecter des devises initialement prévues pour les importations à d'autres emplois. Si elle est vendue, elle fournit des ressources additionnelles en monnaie locale (fonds de contrepartie) au gouvernement récipiendaire.

¹¹¹⁹ GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report, op. cit.*, p. 16. Les États membres apprécieraient en particulier la capacité du personnel travaillant au sein de l'unité « aide alimentaire » au siège de la DG ECHO à répondre rapidement et avec professionnalisme à leurs requêtes en matière d'information.

¹¹²⁰ Voir *supra* Partie 1, chap. 1, A, 1 et Partie 2, chap. 1, I, B, 3.

¹¹²¹ Voir *infra* Partie 3, chap. 2.

¹¹²² Depuis le règlement n° 3972/86, *op. cit.*

la PAC, elle est un instrument de la politique d'aide au développement communautaire. Sur le plan budgétaire, cela se traduit par des objectifs et un budget de fonctionnement propres et autonomes »¹¹²³.

Il s'ensuit que la Commission s'efforce de ne plus envoyer aux communautés locales les surplus agricoles européens et a plaidé en 2002 le déliement de l'aide¹¹²⁴. Depuis 2005, l'aide alimentaire n'est *a priori* plus contingente des intérêts commerciaux européens¹¹²⁵. Ce déliement permet d'améliorer l'efficacité des efforts conduits par la Commission pour aider les populations malnutries ou risquant de le devenir en raison d'un déficit alimentaire causé par une catastrophe naturelle ou un conflit. La réduction des coûts d'acheminement de l'aide dégage des ressources qui peuvent être directement affectées à l'amélioration des moyens d'existence des populations. Le déliement renforce en outre la crédibilité, la responsabilité et la cohérence des politiques européennes et, en somme, permet de faire taire certaines critiques¹¹²⁶.

L'aide alimentaire internationale est le principal instrument de lutte contre la faim. Elle offre aux populations de la nourriture lorsque survient une situation critique, due à des conditions climatiques ou à un conflit. Si l'aide alimentaire est reconnue comme un outil indispensable à la survie des populations dans des situations d'urgence, son utilisation à plus long terme entraîne de nombreux effets pervers puisqu'elle n'est pas toujours adaptée, tant culturellement que quantitativement. L'aide peut également avoir des effets néfastes dès les premières distributions si celle-ci est qualitativement inadéquate¹¹²⁷.

¹¹²³ Commission européenne, « Programme communautaire de sécurité et d'aide alimentaire – en appui au développement », *Rapport d'activités 1995-96*, Luxembourg, OPOCE, 1996, 98 p., p.17.

¹¹²⁴ Commission européenne, *Le déliement : renforcer l'efficacité de l'aide*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2002) 639 final du 18.11.2002. L'aide alimentaire liée est accordée sous réserve que le pays bénéficiaire l'utilise pour acheter des biens et des services à des fournisseurs établis dans le pays donateur. Sous cette forme, l'aide provient généralement du territoire du pays donateur puis est transportée sur des navires de ce même pays, interdisant les achats locaux ou triangulaires (achats de denrées dans des zones excédentaires pour les acheminer vers les zones déficitaires). Le déliement se révèle pourtant insuffisant dans certaines situations, notamment lors de la mise en œuvre de projets à court terme. Si les appels d'offre sont ouverts à la concurrence, les entreprises des pays les plus riches et des pays émergents remportent la majorité des appels d'offre, en raison d'un meilleur accès à l'information, d'une plus grande maîtrise des procédures, de la capacité à répondre aux appels d'offre en lots des bailleurs qui choisissent cette modalité afin de faciliter la gestion et de limiter le nombre de leurs interlocuteurs. En somme, les entreprises locales manquent de capacités pour être compétitives.

¹¹²⁵ Règlement (CE) n° 2112/2005 du Conseil du 21 novembre 2005 et Règlement (CE) n° 2110/2005 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2005 relatifs à l'accès à l'aide extérieure de la Communauté (JO L 344 du 27.12.2005, respectivement p. 23-33 et p. 1-14).

¹¹²⁶ Celles-ci font valoir que les subventions à l'exportation versées aux producteurs européens amoindrissent les effets positifs que peuvent engendrer les aides financières et commerciales accordées aux pays en développement (voir notamment LEVARD Laurent, *La cohérence des politiques commerciales et agricoles avec les objectifs de développement*, Paris, Coordination Sud, septembre 2011, 59 p.).

¹¹²⁷ Par exemple, une nourriture importée des pays occidentaux peut être mal assimilée par les populations dont les organismes n'ont pas l'habitude de consommer ces aliments.

En raison de ces limites et des effets pervers entourant l'aide alimentaire, la Commission européenne a repensé sa stratégie de sécurité et d'assistance alimentaires. Elle précise sa position dans deux séries de communications adoptées en 2010 et 2013 concernant la santé, la sécurité alimentaire, l'assistance alimentaire humanitaire et la nutrition¹¹²⁸. Ces communications participent à mieux articuler l'aide d'urgence, gérée par la DG ECHO, et l'aide structurelle, sous la responsabilité d'EuropeAid, afin d'apporter un secours immédiat aux populations et de favoriser la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La Commission dispose ainsi de multiples instruments financiers, qu'elle tente d'articuler le plus efficacement possible pour combattre la malnutrition sous toutes ses formes.

Les instruments gérés par EuropeAid visent à favoriser la sécurité alimentaire des ménages en tentant d'affaiblir les facteurs structurels de la malnutrition chronique¹¹²⁹. L'approche poursuivie tente d'apporter une réponse globale pour combattre l'insécurité alimentaire, par l'amélioration de la disponibilité alimentaire, de l'accès à l'alimentation, de l'adéquation nutritionnelle de l'apport alimentaire et de la prévention des crises.

¹¹²⁸ Dans l'ordre chronologique d'adoption : *L'assistance alimentaire humanitaire*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2010) 126 final du 31.03.2010 ; *Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2010) 127 final du 31.03.2010, complétée par *Boosting food and nutrition security through EU action : implementing our commitments*, Document de travail des services de la Commission, SWD(2013) 104 final du 27.03.2013 ; *Le rôle de l'UE dans la santé mondiale*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 128 final du 31.03.2010 ; *Améliorer la nutrition maternelle et infantile dans le cadre de l'aide extérieure : un cadre stratégique de l'UE*, Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2013) 141 final du 12.03.2013 complétée par *Addressing undernutrition in emergencies*, SWD(2013) 72 final du 12.03.2013, *op. cit.* Ce dernier document est construit autour des trois piliers du plan global Sahel (connaissance, action, plaidoyer). Les dispositions contenues dans le document *Meeting the challenge of rapidly increasing humanitarian needs in Water, Sanitation and Hygiene (WASH)*, Commission staff working document on Humanitarian WASH Policy, SWD(2012) 277 final du 18.09.2012 sont également en faveur de la nutrition puisque cette dernière requiert un approvisionnement adéquat en eau (*ibid.*, p. 4).

¹¹²⁹ Les principaux instruments financiers d'EuropeAid pour favoriser la sécurité alimentaire sont :

- le *programme thématique de sécurité alimentaire* (FSTP), dont l'objectif est d'accroître la production agricole des pays bénéficiaires (soutien aux petits exploitants, appui à la coopération scientifique et technologique dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition, promotion d'approches régionales et de la cohérence des interventions des diverses parties prenantes) ;
- les *programmes géographiques* (le FED pour les pays ACP dont font partie les États sahéliens), constitués de programmes de sécurité alimentaire nationaux qui intègrent systématiquement, à partir du 11^{ème} FED, un volet nutrition ;
- la *facilité alimentaire pour lutter contre la faim dans le monde*, mécanisme de réponse rapide doté d'un milliard d'euros pour une période de trois ans (2009-2011) s'articulant autour d'une série de 80 projets pour soutenir la sécurité alimentaire et le secteur agricole dans des pays les plus affectés par la hausse des prix des produits alimentaires constatée en 2008. Trois objectifs principaux ont été définis : « l'encouragement d'une réponse en matière d'offre agricole, en améliorant l'accès aux intrants et aux services agricoles ; la limitation des effets néfastes de la crise alimentaire sur les consommateurs les plus pauvres, par exemple par le biais de mesures de renforcement de filets de sécurité ; l'augmentation de la production grâce aux microcrédits, aux investissements, aux équipements, aux infrastructures, au stockage ainsi qu'à la formation professionnelle » (Commission européenne (EuropeAid), *Mise en œuvre de l'aide extérieure de la Communauté européenne 2004-2009 : plus efficace, plus rapide, plus importante*, OPOCE, 2009, 46 p., p. 31).

La DG ECHO a également repensé ses modalités de soutien nutritionnel et d'aide alimentaire au cours de ces dernières années, en s'appuyant notamment sur les expériences et les leçons apprises en matière de lutte contre la malnutrition au Sahel. Les distributions alimentaires et la prise en charge dans des centres nutritionnels ou de santé ne suffisent pas à garantir une réponse efficace et globale à la crise alimentaire. Dans sa communication sur l'assistance alimentaire humanitaire, la Commission recommande une « *programmation complémentaire et intégrée* » pour assurer la survie immédiate et protéger les moyens d'existence des populations, mais aussi renforcer les capacités du système d'aide international à prévenir les crises et à fournir une aide appropriée. Sont donc financées non seulement l'aide alimentaire d'urgence, mais aussi diverses mesures complémentaires. Si elles n'ont pas un impact direct sur la malnutrition aiguë sévère, ces interventions améliorent la disponibilité, l'accès à une nourriture adéquate et la santé des populations. Elles permettent également de restaurer la dignité et la capacité de décision des populations, auxquelles les humanitaires n'imposent plus autant leurs modalités d'aide.

Le Conseil de l'UE a accueilli favorablement la communication de la Commission. Il estime « *qu'il s'agit d'un cadre d'action nécessaire et opportun* » et que la position de la Commission « *contribue grandement à la réalisation d'un engagement pris dans le cadre du plan d'action accompagnant le Consensus européen sur l'aide humanitaire, qui consiste à mettre au point des approches et des interventions diversifiées en matière d'assistance alimentaire, notamment des mesures de soutien aux activités de subsistance dans différents contextes à partir de l'évaluation et de l'analyse des besoins* »¹¹³⁰. Le Conseil fait siennes les dispositions contenues dans cette communication et « *invite* » les États membres à les appliquer afin de contribuer au « *principal objectif de l'assistance alimentaire à caractère humanitaire de l'UE* » (à savoir sauver et préserver des vies, protéger les moyens de subsistance et renforcer la capacité des populations confrontées aux crises alimentaires)¹¹³¹.

L'étendue des dispositions et la qualité des informations contenues dans cette communication fourniraient les orientations et la flexibilité nécessaires pour guider la DG ECHO dans ses choix d'allocation de l'aide alimentaire¹¹³². Celle-ci serait dès lors susceptible non seulement de protéger les moyens de subsistance des populations affectées par une crise mais aussi de soutenir et d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

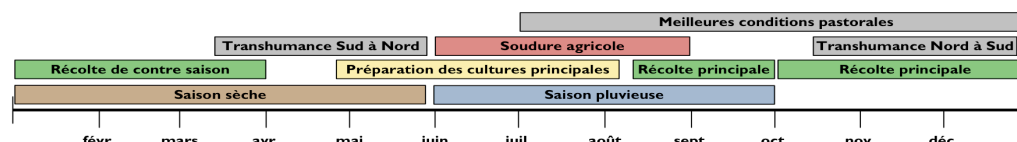
¹¹³⁰ CONSEIL DE L'UE, *Conclusions du Conseil sur l'assistance alimentaire à caractère humanitaire*, 9654/10 du 10 mai 2010, p. 2.

¹¹³¹ *Ibid.*, p. 2-3.

¹¹³² HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 15.

Le cycle de réponse de la DG ECHO est désormais clairement établi et tente de s'adapter au calendrier saisonnier des pays sahéliens (figure 9 *infra*)¹¹³³.

Figure 9. Calendrier saisonnier de la zone soudano-sahélienne¹¹³⁴



Lors de la phase de *prévention*, il s'agit de préparer et d'atténuer les effets d'une éventuelle crise alimentaire (mobilisation de fonds en vue d'acheter des stocks de nourriture, identification des familles les plus vulnérables, mise en place de programmes de transferts monétaires, coordination des acteurs). La surveillance des marchés et l'analyse des dépenses des ménages permettent en outre d'alerter dès les premiers signes annonçant une crise alimentaire. Cette phase a lieu principalement pendant la saison sèche, propice aux récoltes et à la transhumance du nord vers le sud.

La *réponse d'urgence* consiste à soigner la malnutrition aiguë sévère des enfants de moins de cinq ans, des femmes enceintes et allaitantes et à fournir aux familles les plus vulnérables une assistance alimentaire adéquate (distributions de nourriture si celle-ci n'est pas disponible sur les marchés, d'espèces si les marchés fonctionnent et sont approvisionnés). Cette phase a lieu pendant la période de soudure agricole, plus ou moins longue selon les années (elle peut ainsi débuter en février et s'achever en septembre). Des programmes de transferts sont également mis en place au cours de cette phase afin d'atténuer les fluctuations des marchés et de diversifier les apports alimentaires.

La *réhabilitation* (à partir de septembre, phase qui continue parallèlement aux actions entreprises en matière de prévention) vise à renforcer la résistance aux prochains chocs en assistant la production agricole et pastorale (distributions d'intrants agricoles tels que des outils et des semences, reconstitution du bétail, services vétérinaires, etc.) et en restaurant les moyens de subsistance des populations (activités génératrices de revenus¹¹³⁵). Cette phase est également propice à l'amélioration des capacités des différents acteurs en vue de fournir une aide de façon coordonnée et cohérente.

¹¹³³ Voir DG ECHO, « Food crisis and malnutrition in the Sahel », *Fiche d'information*, février 2012. Les composantes de l'aide sont en outre détaillées dans les décisions d'aide alimentaire (voir les décisions de financement de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/funding/index_fr.htm).

¹¹³⁴ FEWS NET, calendrier disponible sur : <http://www.fews.net/Pages/timelineview.aspx?gb=r1&tln=fr&dl=fr>.

¹¹³⁵ À ce sujet, voir *infra* B, 1.

L'approche de la DG ECHO et les nouvelles lignes directrices que celle-ci a élaborées en matière d'assistance alimentaire sont saluées : « *ECHO is generally ahead of, or at least equal in capacity to, its partners on the ground and other donors in its level of understanding of the impact of crisis situations on people's livelihood strategies and needs, and of how humanitarian assistance can effectively support livelihoods* »¹¹³⁶. L'élaboration récente de sa stratégie d'assistance alimentaire est l'une des initiatives concrètes de la DG ECHO pour participer à la constitution de nouvelles pratiques en matière d'aide alimentaire, pratiques qui seraient plus adaptées aux besoins des populations et dont les effets néfastes seraient moindres.

L'aide alimentaire est en effet l'une des composantes de l'aide humanitaire détenant un potentiel de nuisance parmi les plus élevés. Les limites et effets néfastes qui discréditent l'aide aux différentes étapes d'un projet sont connus¹¹³⁷ : gaspillages et corruption, manipulations et instrumentalisation, défaut quantitatif (lié à une mauvaise estimation des besoins ou à un manque de coordination), insuffisance qualitative, impact culturel et dépendance, inflation et déstabilisation des marchés locaux, délais d'acheminement et ruptures d'approvisionnement.

L'aide paraît souvent inefficace, mal gérée, mal orientée et semble parvenir tardivement aux populations dans le besoin. La multiplication des intermédiaires, du bailleur à l'opérateur, accroît les risques de corruption et de gaspillages de fonds en dépenses administratives et autres frais. L'aide favoriserait l'assistanat des populations et la déresponsabilisation des gouvernements, ces derniers pouvant contrôler leurs dépenses sociales au regard des aides financières reçues et investir davantage dans des secteurs jugés plus stratégiques¹¹³⁸. De surcroît, l'aide alimentaire n'est pas à l'abri de détournements ou de

¹¹³⁶ HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 17.

¹¹³⁷ La Commission reconnaît elle-même les effets pernicieux que l'aide qu'elle accorde peut entraîner, par exemple dans sa communication sur le lien entre l'aide d'urgence et le développement (COM(2001) 153 final du 23.04.2001, *op. cit.*, p. 7). Les limites de l'aide alimentaire au Niger en 2005 ont été analysées dans PALAU-LEGUAY Floriane, *L'instrumentalisation politique de la famine au Niger (2004-2005)*, Mémoire de master recherche en relations internationales, Paris (Université Panthéon Paris 2), 2006, 89 p., p. 43-55. Plus généralement, voir DESTHEXE Alain, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, *op. cit.* ; DOMESTICI-MET Marie-José, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, *op. cit.* ; HOUZIAUX Alain, *L'Aide au tiers-monde. A quoi bon ?*, Ivry-sur-seine, Editions de l'Atelier, 2005, 114 p. ; MAILLARD Denis, *L'Humanitaire, tragédie de la démocratie*, Paris, Michalon, coll. Régénération, 2007, 146 p. ; MAREN Michael, *The Road to hell : the ravaging effects of foreign aid and international charity*, New York, The Free Press, 1997, 320 p. ; NAUDET Jean-David, *Vingt ans d'aide au Sahel : Trouver des solutions aux problèmes*, Paris, OCDE – Club du Sahel, 1999, 344 p. ; NEWMAN Michael, *Humanitarian intervention : confronting the contradictions*, New York, Columbia University Press, 2009, 256 p. ; RYFMAN Philippe, *La Question humanitaire, Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, *op. cit.*, p. 150-193 ; TERRY Fiona, *Condemned to repeat ? The Paradox of humanitarian action*, *op. cit.*

¹¹³⁸ Suivant cette logique, des gouvernements peuvent se voir reprocher leur mauvaise volonté à éliminer les facteurs de pauvreté puisque cela tarirait l'afflux de l'aide alors que cette dernière peut représenter une part non négligeable du PIB.

distributions inéquitables, ciblées vers les populations considérées comme les plus utiles – par exemple celles de la même ethnie que le chef de l'État – ou les régions les plus productives. De plus, l'afflux de populations sur des lieux de distribution de nourriture perturbe les équilibres internes¹¹³⁹.

L'aide ne parvient donc pas toujours aux populations nécessiteuses, en raison également d'un manque de coordination ou d'un défaut d'infrastructures. L'acheminement de l'aide peut être ralenti par des procédures administratives lors de l'importation de denrées ou des modifications de ces procédures dont les organisations ne seraient pas informées¹¹⁴⁰. Dans les pays où le *cluster* logistique est actif (Tchad, Niger), la capacité logistique du PAM, ainsi que sa connaissance approfondie des contextes, améliorent la gestion des difficultés qui prévalent dans les pays sahéliens enclavés¹¹⁴¹. Pourtant, le PAM et les organismes humanitaires ne sont pas à l'abri de ruptures d'approvisionnement.

L'approvisionnement au plus près des lieux de crise est désormais une évidence pour les acteurs humanitaires. Non seulement cela limite les frais de transport (alors que ces coûts peuvent représenter jusqu'à trois fois le prix des denrées transportées), mais les délais s'en trouvent également et indubitablement réduits. Les éventuels détournements de l'aide sont également limités lorsque les trajets sont plus courts et les intermédiaires moins nombreux. Le raccourcissement des distances d'acheminement doit s'accompagner de meilleures capacités de stockage (de l'aide, mais aussi des récoltes et des semences), permettant non seulement d'éviter que les denrées périssent des denrées, mais aussi de préserver leur qualité nutritionnelle¹¹⁴². Il convient en outre de veiller à diversifier les zones d'approvisionnement afin de ne pas créer une hausse des prix sur les marchés locaux.

Au surplus, même si cette pratique tend à être délaissée, les denrées alimentaires envoyées depuis les pays occidentaux ne sont pas toujours adaptées à la culture ni aux

¹¹³⁹ En situation conflictuelle, la modification des rapports de force engendrée par ce déséquilibre peut soutenir ou saper les stratégies des parties à un conflit. Le contrôle de l'aide offre divers avantages, en termes d'attention médiatique, de récompense des combattants, d'achat d'armement et de soutien aux activités illicites. Les acteurs humanitaires doivent alors s'appliquer à nourrir les victimes tout en évitant d'alimenter la guerre. Voir notamment : PEROUSE DE MONTCLOS Pierre-Antoine, « Les ONG, à quoi bon ? », dans HOUZIAUX Alain (dir.), *L'aide au tiers-monde à quoi bon ?*, *op. cit.*, notamment p. 91-103.

¹¹⁴⁰ L'UNICEF a par exemple rapporté cette difficulté dans UNICEF, *Monthly Humanitarian Situation Report – Niger*, 23 mars 2012, p. 6, disponible sur : [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20NIGER%20Sitrep%20\(March%202012\).pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20NIGER%20Sitrep%20(March%202012).pdf)

¹¹⁴¹ IASC, GROUPE URD, GPPI, *Évaluation de l'approche Cluster Phase 2. Étude pays : Tchad*, avril 2010, 80 p., p. 26.

¹¹⁴² Au sujet des gaspillages, voir notamment GUSTAVSSON Jenny, GEDERBERG Christel, SONESSON Ulf *et al.*, *Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention*, Göteborg / Rome, Swedish Institute for Food and Biotechnology (SIK) / FAO, 2011, 38 p.

besoins des populations, notamment dans le cas de la malnutrition aiguë sévère¹¹⁴³. Le prépositionnement des stocks et l'approvisionnement local sont désormais privilégiés dans le cadre d'une réponse appropriée. Le développement de la production locale d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi au Niger (STA) et, plus récemment, au Burkina Faso (InnoFaso) offrent à ce titre des perspectives encourageantes, au même titre que la fourniture croissante de l'aide alimentaire sous la forme de transferts financiers¹¹⁴⁴.

La DG ECHO est désormais un acteur majeur dans le domaine de l'aide alimentaire, en raison du volume des fonds qu'elle engage, mais également de sa contribution aux efforts de coordination et de conception de l'aide, efforts qui s'appuient sur l'expertise de son personnel présent sur le terrain¹¹⁴⁵.

B. L'impact de la DG ECHO au Sahel

La DG ECHO est devenue un acteur stratégique de la nutrition au Sahel. En 2012, les deux tiers des bénéficiaires de l'aide nutritionnelle qu'elle octroie vivent dans les pays sahéliens (65 %) ¹¹⁴⁶. Elle a compris que seul un programme rationnel permettrait de combattre la malnutrition au Sahel et est désormais l'un des principaux bailleurs engagés en la matière¹¹⁴⁷.

La lutte contre la malnutrition recouvre toutes les dimensions de l'aide humanitaire de la Commission, qu'il s'agisse de l'aide alimentaire, de la prévention des catastrophes naturelles, du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement et, du moins pendant les premiers mois de mise en œuvre du PGS, d'une crise oubliée. Le passage d'une politique d'aide alimentaire à une stratégie d'assistance alimentaire a favorisé le soutien

¹¹⁴³ L'approvisionnement en aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (ATPE), pour soigner la malnutrition aiguë sévère, est une préoccupation de la DG ECHO qui encourage ses partenaires « à supporter une intégration progressive des chaînes d'approvisionnement en RUTF [ATPE] et médicaments essentiels dans les pharmacies et chaînes d'approvisionnement médicales nationales. Un appui spécifique pourra être envisagé pour le transfert régulier et ininterrompu des intrants du district sanitaire vers les centres de santé » (DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2013*, *op. cit.*, p. 6-7).

¹¹⁴⁴ Voir *infra* B, 1.

¹¹⁴⁵ En ce sens, voir GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report*, *op. cit.*, p. 6 et 9.

¹¹⁴⁶ Voir Annexe 8 et DG ECHO, « Nutrition », *Fiche d'information*, mars 2013, p. 1, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/nutrition_fr.pdf.

¹¹⁴⁷ Voir Annexe 8. Les déclarations de certains partenaires confortent ces chiffres : « notre analyse des financements de la nutrition pour 2009 confirme l'UE comme le plus grand bailleur pour la nutrition » (MUTUMA Sandra, *L'aide à la nutrition : les financements permettant de renforcer la lutte contre la malnutrition peuvent-ils être évalués avec précision ?*, Paris, ACF International, 2012, 84 p., p. 42). En particulier, l'UNICEF considère que « ECHO est le plus important pourvoyeur de fonds pour la PCIMA au Tchad » (UNICEF, *Évaluation de la prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë (PCMA). Étude de cas du Tchad*, New York, UNICEF, septembre 2012, 72 p., p. 32).

croissant aux moyens de subsistance et renforcé la résilience des populations (1). Les efforts de la DG ECHO pour sensibiliser et mobiliser les bailleurs humanitaires et de développement en font l'un des acteurs les plus « vocaux » en matière de nutrition au Sahel (2). En conséquence, les crises alimentaires dans cette région, d'abord considérées comme des « crises oubliées », attirent désormais l'attention des bailleurs internationaux. De la sorte, la médiatisation de ces crises par la Commission participe également à conférer une valeur ajoutée à cet acteur particulier (3).

1. Le soutien aux moyens de subsistance

Les crises alimentaires successives réduisent les moyens de subsistance des populations sahéliennes, soit en détruisant les récoltes et en décimant les cheptels, soit en contraignant ces populations à mettre en place des procédés visant à « *minimiser les risques menaçant leur survie à court, moyen ou long terme* »¹¹⁴⁸. Il peut s'agir de mécanismes de réaction, lors de crises conjoncturelles (une sécheresse par exemple) ou d'adaptation, mis en œuvre pour affronter et minimiser des difficultés structurelles. Ces stratégies s'évaluent également en fonction de leur degré d'irréversibilité et d'atteinte aux moyens de subsistance.

Les mécanismes les moins dommageables permettent aux familles de préserver les ressources nécessaires à leur existence et à celle des générations futures. Ils concernent en premier lieu la diversification des sources de revenus, par l'intermédiaire d'activités génératrices de revenus complémentaires, de transhumance ou de migrations saisonnières (afin de réduire la pression sur les maigres ressources mais aussi dans l'espoir que l'émigré pourra envoyer une partie de ses revenus à la famille). Ensuite les ménages consomment des aliments dits de pénurie (moins chers mais aussi moins appréciés et/ou appropriés) et réduisent la ration alimentaire (en nombre de repas et en proportion d'aliments consommés, mécanisme qui entraîne généralement un déséquilibre au sein des familles entre les forces productives qui seront mieux nourries et les autres). Enfin, les ménages « empruntent » de la nourriture à d'autres membres de la communauté et vendent leurs biens non productifs (ustensiles de cuisine, mobilier, bijoux, etc.).

Lorsque la résilience des populations est davantage mise à l'épreuve, celles-ci n'ont parfois plus d'autre choix que de vendre ou consommer leurs biens de production (bétail,

¹¹⁴⁸ ACF International, *Introduction à la sécurité alimentaire. Principes d'intervention*, Paris, ACF, 2008, 64 p., p. 11. Nous définissons les moyens de subsistance comme l'ensemble des activités et des ressources matérielles et sociales dont un ménage a besoin pour vivre.

semences), de déscolariser leurs enfants, d'acheter de la nourriture à crédit, d'hypothéquer des terres, de contraindre certains membres de la famille à migrer de façon plus permanente, à mendier, à récupérer des déchets, à voler, à se prostituer ou à basculer dans la criminalité. La détresse peut également conduire à abandonner certains membres de la famille. Si elles permettent de répondre aux besoins urgents, ces stratégies érodent le capital des ménages à long terme et, par conséquent, les exposent de façon plus durable et plus forte non seulement aux effets des crises mais aussi à la maladie, à l'insécurité, à l'exclusion sociale, voire à la mort.

Ces stratégies de survie développées se révèlent particulièrement néfastes et sont propres à chaque communauté, sinon à chaque région¹¹⁴⁹. Elles ne sont pas aisément isolables, à plus forte raison car certaines coexistent¹¹⁵⁰. La réponse des acteurs humanitaires doit dès lors s'adapter aux spécificités de chaque région et, à cette fin, réaliser une évaluation des besoins et éviter d'apporter un secours standardisé. Ces stratégies d'adaptation, lorsqu'elles sont jugées « extrêmes », peuvent déclencher l'aide alimentaire de la DG ECHO (il s'agit de l'un des « critères d'entrée »)¹¹⁵¹.

Suivant les régions et l'évolution d'une crise, différentes actions peuvent être mises en place pour soutenir les moyens de subsistance : distributions de vivres, de semences ou d'aliments pour le bétail, ventes à prix modérés, transferts financiers et distributions de coupons alimentaires. Ces diverses modalités d'action seront d'autant plus efficaces qu'elles seront organisées et planifiées en prenant en compte la saisonnalité, les pratiques locales et la place des femmes dans la communauté, la situation des marchés, les moyens d'existence des ménages¹¹⁵², les besoins et les activités d'autres intervenants dans la zone considérée. À cet effet, la DG ECHO est attachée à ce que ses partenaires mènent une analyse sérieuse des besoins, afin de déterminer si le projet entrepris correspond à la meilleure réponse à apporter, bénéficie aux personnes les plus vulnérables, de la façon la plus appropriée et au moment adéquat¹¹⁵³.

¹¹⁴⁹ Voir, par exemple, les stratégies analysées dans DEVEREUX Stephen, VAITLA Bapu, HAUENSTEIN Swan Samuel, *Les saisons de la faim*, ACF International, IDS, Hunger Watch, 2008, 194 p., p. 49-55.

¹¹⁵⁰ Un indice tente de mesurer l'ampleur de ces stratégies, le Coping Strategy Index, utilisé dans certains pays d'Afrique sub-saharienne et du Moyen-Orient, mais dans aucun État de notre étude.

¹¹⁵¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Humanitarian Food Assistance COM(2010)126*, SEC(2010) 374 final du 31.03.2010, p. 6.

¹¹⁵² À ce sujet, voir l'analyse de l'économie des ménages *supra* Partie 2, chap. 1, II, B, 3.

¹¹⁵³ L'expert pour l'aide alimentaire du bureau régional d'appui de la DG ECHO en Afrique de l'est et du centre résumait ainsi : « *good response analysis helps us to determine whether we are doing the right thing, for the right people, in the right way and in the right time* », MCHATTIE Sara, « Cash transfers and response analysis in humanitarian crises », *Humanitarian Exchange*, n° 54, Londres, ODI, mai 2012, 40 p., p. 8-10, ici p. 8. Sara McHattie souligne

La distribution de semences et de fourrages lors de la saison des plantations, au printemps, permet par exemple d'assurer la capacité de production. L'ONG Première Urgence – Aide médicale internationale a ainsi organisé des « foires aux vivres » en avril et en mai 2012 dans l'est du Tchad à destination des familles les plus vulnérables, celles qui n'ont plus ou très peu de capacité d'adaptation¹¹⁵⁴. Ces distributions sont également à l'initiative des gouvernements ouest africains¹¹⁵⁵. Cependant, l'approche désormais la plus répandue et la plus dynamique concerne les transferts monétaires.

La DG ECHO s'appuie sur les stratégies qu'elle a élaborées en matière d'assistance alimentaire et nutritionnelle pour développer des outils plus adaptés aux situations locales. Elle a présenté sa position en matière de transferts monétaires en 2009, puis l'a réaffirmée et l'a révisée en 2013¹¹⁵⁶. Elle finance depuis les années 2000 des projets de transferts d'argent, conformément à son mandat¹¹⁵⁷. De tels projets ont d'ailleurs été mis en œuvre au Niger dès le premier plan global Sahel en 2007¹¹⁵⁸. Pourtant, au regard des obligations inhérentes au système de contrôle de la Commission européenne, il conviendrait de penser que de tels transferts, ne permettant pas de connaître l'exacte affectation finale des fonds,

en outre les efforts de l'Agence américaine de développement, USAID, en termes de soutien au *Market Information for Food Insecurity Response Analysis* (MIFIRA) et à l'Analyse et de cartographie des marchés en état d'urgence (EMMA) (*ibid.*, p. 9 et voir *infra* Partie 2, chap. 1, II, B, 3).

¹¹⁵⁴ Le responsable des projets de l'ONG dans cette zone explique : « ces foires aux vivres s'apparentent à l'organisation d'un marché, à la seule différence que les denrées sont gratuites pour les familles les plus vulnérables. Elles peuvent ainsi choisir ce dont elles ont besoin, puis payent avec des bons fournis par PU-AMI, qui sont ensuite échangés contre une rémunération pour les commerçants et les grossistes. Cette action permet de répondre à l'urgence tout en soutenant l'économie locale et limite le nombre de victimes potentielles de cette crise » (témoignage disponible sur : http://www.pu-ami.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1372&Itemid=28).

¹¹⁵⁵ OCHA cite des exemples : « le gouvernement du Burkina Faso s'est engagé à collecter entre 50.000 et 60.000 tonnes de céréales des zones excédentaires pour les vendre à un "prix social" dans les zones déficitaires, et à effectuer une distribution gratuite de céréales aux ménages les plus démunis (coût estimé : 12 millions de dollars). Le Mali a adopté un programme de près de 160 millions de dollars de ventes à des prix subventionnés dans les zones les plus affectées, de distribution de vivres, de semences et d'outils aux plus pauvres, et de reconstitution d'un "stock national de 15.000 tonnes" » (OCHA, *Bulletin d'information humanitaire – Afrique de l'Ouest et du Centre*, novembre 2011, p. 2, disponible sur : http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Rapport_complet_290.pdf).

¹¹⁵⁶ DG ECHO, *The use of cash and vouchers in humanitarian crises*, DG ECHO funding guidelines, mars 2013, 29 p. Ce document a été élaboré sur la base des résultats de l'évaluation que la DG ECHO avait commandée : PROLOG CONSULT (LOR-MEHDIABADI Waheed, ADAMS Lesley), *Evaluation and review of the use of cash and vouchers in humanitarian crises (Part 1 : Evaluation report, 50 p., Part 2 : Review report, 152 p.)*, 2008. Elle avait auparavant présenté à ses partenaires les modalités de recours à ces transferts dans DG ECHO, « *Fiches d'information* » concernant le CCP, décembre 2008, Fiche D.3 « Aide en espèces aux rapatriés, activités génératrices de revenus, programme "argent contre travail", fonds de roulement, versement d'espèces sans condition : limites et contraintes ». Voir également le site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/policies/sectoral/cash_fr.htm. Le document *Addressing undernutrition in emergencies* (SWD(2013) 72 final du 12.03.2013, *op. cit.*) présentait plus succinctement ces lignes directrices (p. 28-29).

¹¹⁵⁷ Règlement humanitaire, *op. cit.*, article 2 d : « les actions d'aide humanitaire visées à l'article 1^{er} ont notamment pour objectif [...] 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 ».

¹¹⁵⁸ *Plan global Sahel 2007*, *op. cit.*, p. 10.

ne seraient pas autorisés¹¹⁵⁹. Le règlement financier accorde, une nouvelle fois, une dérogation à la DG ECHO l'autorisant à financer des transferts d'argent inconditionnels à des populations bénéficiaires sous certaines conditions¹¹⁶⁰. De plus, le Consensus européen sur l'aide humanitaire recommande d'approvisionner l'aide alimentaire au plus près des populations et prévoit, parmi les modalités, de tels transferts :

« Chaque fois que cela est possible, l'aide, y compris l'aide alimentaire, devrait, sans perturber de manière injustifiée les marchés, s'appuyer sur les ressources et approvisionnements locaux et régionaux. Cela permettrait non seulement d'éviter des coûts environnementaux et financiers supplémentaires, mais aussi d'associer les capacités locales et de promouvoir l'économie locale et régionale. Il conviendrait également d'examiner les modalités novatrices de fourniture de l'aide, y compris les approches qui ne sont pas fondées sur la distribution de marchandises (versement d'espèces ou remise de bons d'achat) »¹¹⁶¹.

Les programmes de transferts, bien que pouvant être financés par la DG ECHO, n'ont connu d'essor que très récemment. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette tendance¹¹⁶². L'aide en nature a longtemps été privilégiée car elle représentait la forme traditionnelle d'assistance alimentaire. Les pays occidentaux fournissaient principalement de l'aide liée issue de leurs excédents agricoles selon une approche commerciale leur ouvrant des marchés. De plus, l'insécurité alimentaire a longtemps été associée à un manque de disponibilité des denrées alors qu'il s'agissait, le plus souvent, d'un défaut d'accessibilité en raison d'un pouvoir d'achat insuffisant. En outre, les partenaires de la DG ECHO n'avaient pas réellement connaissance de la possibilité de mettre en place de tels programmes¹¹⁶³. D'ailleurs, les bailleurs de fonds et les gouvernements n'ont pas toujours activement soutenu les transferts monétaires, principalement pour des raisons de contrôle et de transparence. De surcroît, l'efficacité était discutée en raison de la faiblesse de la recherche en la matière. L'aide monétaire a ainsi été considérée comme plus risquée que les

¹¹⁵⁹ Au sujet de ces contrôles, voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, C.

¹¹⁶⁰ Règlement financier, *op. cit.*, art. 120 § 2 et 184 bis. Le montant total de chaque accord de subvention conclu avec une ONG est limité à 100 000 € et à 10 000 € par bénéficiaire ; aucune limite n'est fixée pour les accords conclus avec les organisations internationales et onusiennes. Le nouveau règlement financier entré en vigueur en 2013 (Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union) d'une part supprime le plafond de 100 000 €, d'autre part augmente le plafond de 10 000 € par bénéficiaire à 60 000 € « sauf dans le cas où le soutien financier est le but premier de l'action », auquel cas il n'existe plus de plafond (art. 210).

¹¹⁶¹ *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.*, § 35. Ce paragraphe reprend les dispositions du règlement n° 1292/96 relatif à l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, *op. cit.* : « l'aide alimentaire ne doit pas exercer des effets néfastes sur les structures normales de production et d'importations commerciales de pays bénéficiaires ».

¹¹⁶² PROLOG CONSULT, *Evaluation and review of the use of cash and vouchers in humanitarian crises, Part 1 : Evaluation report, op. cit.* et ACF INTERNATIONAL, *Mise en œuvre des interventions monétaires. Un manuel pour les professionnels de terrain*, Paris, 2007, 224 p., p. 18.

¹¹⁶³ PROLOG CONSULT, *Evaluation and review of the use of cash and vouchers in humanitarian crises, Part 1 : Evaluation report, op. cit.*, p. 6.

distributions en nature¹¹⁶⁴. Les populations étaient considérées incapables de dépenser de façon raisonnable les montants qui leur seraient accordés.

Afin de choisir, parmi les différentes possibilités de transferts monétaires (distribution d'espèces ou de bons de façon inconditionnelle ou conditionnée à la fourniture d'un travail), la formule la plus appropriée et efficace, la DG ECHO demande à ses partenaires de se référer à un « *arbre de décision* »¹¹⁶⁵. Les interventions financières sont désormais mises en place lorsque les marchés locaux sont fonctionnels. Elles consistent à remettre de l'argent (généralement sous la forme de faibles montants mensuels) ou des coupons alimentaires pour permettre à des personnes identifiées comme vulnérables d'acheter leur nourriture. Principalement utilisés pendant la période de soudure, ces programmes peuvent être inconditionnels ou conditionnés à des séances de sensibilisation sur les pratiques nutritionnelles. Ils sont en outre parfois couplés avec des distributions de compléments alimentaires en vue d'améliorer plus efficacement l'état nutritionnel¹¹⁶⁶.

Ces interventions permettent aux bénéficiaires qui possèdent quelques cultures d'acheter une nourriture complémentaire par rapport à des produits qu'ils cultivent déjà. Pour eux, une distribution de denrées alimentaires qui seraient similaires et/ou qui correspondraient nutritivement aux produits qu'ils cultivent n'améliorerait pas de manière significative leur apport nutritionnel et n'aurait donc qu'un impact très limité. Ces transferts ont pour but de s'assurer que les besoins primaires d'une famille (soins de santé, assainissement, éducation) sont couverts tout en offrant davantage de flexibilité et la possibilité de choisir dans la dignité l'affectation de ces ressources. D'ailleurs, les bénéficiaires, en étant davantage responsabilisés, acceptent généralement mieux cette catégorie d'aide, ce qui participe à l'efficacité du projet.

Par exemple, dans la région de Tessaoua dans le sud-est du Niger, l'ONG Save the Children a octroyé 30 € par mois pendant la période précédant la récolte suivante aux familles les plus pauvres, représentant près de 60 000 personnes, et organisé des formations

¹¹⁶⁴ Voir *infra* dans ce paragraphe.

¹¹⁶⁵ Voir Annexe 12.

¹¹⁶⁶ Un projet, mené à Madarounfa dans la région de Maradi au Niger, a par exemple testé sept stratégies pour prévenir la malnutrition d'enfants de six à vingt-trois mois (par la distribution de différents compléments nutritionnels avec ou sans transferts monétaires). La stratégie ayant offert les meilleurs résultats en termes de réduction de la prévalence de la malnutrition et de la mortalité était la distribution de compléments alimentaires conjugués à des interventions financières (LANGENDORF Céline, « Stratégies préventives de la malnutrition associant compléments alimentaires et transferts d'argent au Niger », *Journée scientifique Épicentre*, Paris le 31 mai 2012. Voir les résultats dans LANGENDORF Céline, *Évaluation de différentes stratégies de distributions préventives de la malnutrition au Niger. District de Madarounfa, Région de Maradi, août 2011 – octobre 2012, Rapport final*, février 2013, 96 p.

sur l'alimentation et l'hygiène¹¹⁶⁷. Les deux principaux objectifs de ce projet, financé par la DG ECHO, étaient d'une part d'offrir la capacité d'acheter de la nourriture et d'améliorer les connaissances et les mesures de prévention de la malnutrition, d'autre part d'empêcher l'endettement et/ou la vente de capital (bétail, semences) afin que la totalité des revenus de la prochaine récolte puisse être utilisée. Des familles ont d'ailleurs pu investir dans des outils agricoles pour améliorer leur productivité et leur sécurité alimentaire à long terme.

Au Niger, plus de 15 % de la population totale, environ la moitié des personnes en insécurité alimentaire, soit plus de 2,6 millions de personnes, auraient reçu de l'argent ou des bons monétaires et alimentaires en 2012¹¹⁶⁸. Le choix de ce type d'aide semble avoir été guidé par la continuité du fonctionnement des marchés ouest africains ainsi que de la possibilité d'importer des denrées en provenance de zones non affectées par la sécheresse dans la sous-région¹¹⁶⁹. De surcroît, la mise en œuvre de tels programmes a été facilitée par le soutien des autorités nigériennes qui s'est traduit, au cours de l'année 2011, par l'élaboration de la stratégie nationale de la nutrition, de la politique nationale de protection sociale et de l'initiative « *les Nigériens Nourrissent les Nigériens* »¹¹⁷⁰.

À plus long terme, les interventions financières peuvent être poursuivies par des programmes « argent contre travail » ou « travail contre nourriture » consistant à rémunérer, en argent ou en nourriture donc, des populations employées pour réaliser des travaux de sécurité alimentaire. Ces programmes créent des opportunités d'emplois et de revenus tout en stimulant la reconstruction, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures sanitaires et éducatives ou encore l'amélioration des techniques agricoles. Ils dissuadent les populations de migrer vers les centres urbains et donc de délaisser leurs terres. La construction de routes, par exemple, facilite l'approvisionnement et la distribution de produits alimentaires et de médicaments tout en améliorant l'accès aux structures sanitaires et éducatives. Mis en œuvre également hors des périodes d'urgence, ces projets favorisent la réduction de la

¹¹⁶⁷ Voir SAVE THE CHILDREN UK, *Comment les transferts d'argent liquide peuvent améliorer la nutrition des enfants les plus pauvres. Évaluation d'un projet pilote de filet de sécurité dans le sud du Niger*, Londres, Save The Children, 2009, 29 p. La DG ECHO a également financé des programmes de transfert financier sans condition dans l'ouest du Mali (DG ECHO, « Crise au Mali », *Fiche-info ECHO*, avril 2013, 4 p., p. 3, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/mali_fr.pdf.

¹¹⁶⁸ Site internet du CaLP à l'adresse : <http://www.cashlearning.org/ou-travaillons-nous/niger-francais>. Le pourcentage de la population totale a été calculé sur la base de 16,6 millions de Nigériens (PNUD, *Rapport sur le développement humain 2013*, New York, PNUD, 2013, 228 p., p. 209).

¹¹⁶⁹ Site internet du CaLP, *ibidem*.

¹¹⁷⁰ L'objectif global de cette initiative est « de mettre les populations nigériennes à l'abri de la famine et de leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus ». Voir le Cadre stratégique à l'adresse : http://www.embassyofniger.org/docs/otherofficialdocs/Conceptnote3N_rev5.pdf et le site internet du Haut Commissariat à l'initiative 3N à l'adresse : <http://initiative3n.org>.

mortalité, en particulier infantile et maternelle. Ces aides financières présentent également l'avantage d'aider à stabiliser les marchés et à soutenir l'activité et la rémunération des petits producteurs locaux. Les bénéficiaires peuvent acheter de la nourriture, des semences ou des intrants agricoles et (ré)injectent de l'argent dans le circuit économique local. L'intérêt de ces interventions est plus marqué lorsque la nourriture est rare et chère et que le nombre ainsi que la rémunération des opportunités d'emplois sont faibles.

Du point de vue des donateurs, les transferts d'argent nécessitent une logistique beaucoup moins lourde que l'apport de denrées alimentaires. Contrairement aux denrées, périssables, l'argent requiert moins de capacités de transport et de stockage – voire très peu dans le cas de coupons ou de transferts électroniques. D'ailleurs, les frais de transport, à plus forte raison si les denrées proviennent de l'extérieur du pays d'intervention, et de stockage des approvisionnements alimentaires représentent pour les donateurs autant d'argent qui ne pourra être directement affecté à la nutrition. Consciente de cette réalité, la Commissaire Georgieva a encouragé, lors de la crise alimentaire de 2012, le financement d'achats locaux et régionaux, notamment au Mali et au Bénin qui présentaient des surplus de production¹¹⁷¹. Par ailleurs, les transferts d'argent ne souffrent pas, contrairement aux distributions alimentaires, de ruptures d'approvisionnement.

De nombreuses critiques ont émaillé la mise en œuvre de projets pilotes de transferts financiers, concernant les risques éventuels de détournement d'argent et d'inflation ou le fait qu'ils ne profiteraient pas aux populations les plus vulnérables¹¹⁷². Or, les bénéficiaires utilisent principalement l'argent pour acheter ce dont ils ont besoin, à savoir de la nourriture, et pour accéder aux soins. De plus, les distributions alimentaires comportent également ces risques puisque les denrées peuvent être vendues. Les agences d'aide ont d'ailleurs développé des systèmes de transferts par carte à puce ou téléphone portable afin de réduire la visibilité des transferts¹¹⁷³. Les transferts électroniques présentent l'avantage d'une plus grande rapidité, d'un moindre coût et d'une meilleure traçabilité par

¹¹⁷¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Questions et réponses sur le Sabel et l'insécurité alimentaire*, Communiqué de presse MEMO/10/341 du 19.07.2010.

¹¹⁷² Au sujet de ces risques et de leur évaluation, mais aussi des modalités d'élaboration et de mise en œuvre des différents programmes de transferts, voir principalement HARVEY Paul, BAILEY Sarah, « Cash transfers programming in emergencies », *Good Practice Review*, n° 11, Londres, ODI, juin 2011, 143 p. (étude à laquelle la DG ECHO a participé). Voir également les atouts de ces programmes présentés par la Commission (DG ECHO, *The use of cash and vouchers in humanitarian crises, DG ECHO funding guidelines*, mars 2013, p. 11-12).

¹¹⁷³ Voir, par exemple, l'évaluation d'un projet mené par l'ONG Concern Worldwide dans la région de Tahoua au Niger (AKER Jenny, BOUMNIJEL Rachid, MCCLELLAND Amanda, *et. al.*, *Zap it to me : the short-term impacts of a mobile cash transfer program, Working Paper*, n° 268, Washington, Center for Global Development, septembre 2011, 42 p.). Voir également l'analyse de ces modalités dans SMITH Gabrielle, « New technologies in cash transfer programming and humanitarian assistance », *Humanitarian Exchange*, n° 54, *op. cit.*, p. 15-18.

rapport aux transferts numéraires. Les populations les plus vulnérables peuvent être ciblées et enregistrées en amont des crises, ce qui permet un gain de temps précieux pour agir dans l'urgence. De tels systèmes ne peuvent être mis en œuvre lorsque les populations ne sont pas familières de la technologie mobile ou lorsque la position des femmes dans la communauté ne leur permet pas d'y avoir accès. En outre, le manque d'infrastructures représente une contrainte à l'effectivité des programmes.

En revanche, le risque d'inflation est réel, mais, là encore, des programmes dont l'élaboration prend en compte l'état de l'économie locale réduisent ce danger. La Banque mondiale juge que « *les programmes de transferts monétaires bénéficient d'avantages considérables par rapport à d'autres programmes d'aide grâce à un meilleur ciblage, une moindre corruption, une plus grande transparence, des coûts administratifs plus faibles et un impact immédiat en termes de réduction de la pauvreté* »¹¹⁷⁴. L'inconvénient qui semble le plus dangereux est la dépendance que ces transferts peuvent créer lorsqu'ils sont effectués à long terme¹¹⁷⁵.

En définitive, les transferts monétaires représentent une modalité de réponse qui permet d'affaiblir les facteurs structurels de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire et nutritionnelle et, dès lors, de réduire la prévalence de la malnutrition dans sa forme aiguë modérée mais aussi chronique¹¹⁷⁶. La combinaison d'une aide en espèces et d'une aide en nature semble intéressante en ce qu'elle permet d'une part de couvrir tant la sécurité nutritionnelle que celle des moyens de subsistance, d'autre part de générer à la fois l'offre et la demande de produits alimentaires. Au Tchad par exemple, une analyse de marché en 2011/2012 a révélé l'offre insuffisante de sorgho et de millet pour répondre aux besoins alimentaires. En réponse, un programme a été élaboré, combinant distribution de céréales et coupons pour se procurer des produits alimentaires frais¹¹⁷⁷.

Ces programmes spécifiques ont pour objectif de lutter contre l'insécurité alimentaire, tout en limitant les effets négatifs et pervers de l'aide alimentaire sur l'économie locale. Ils représentent un soutien direct à l'économie, améliorent la productivité et participent à la reconstruction et au développement des régions concernées. Néanmoins, pour être réellement efficaces, ils requièrent parallèlement que les infrastructures d'irrigation et d'approvisionnement soient fonctionnelles, afin de rapprocher les

¹¹⁷⁴ FISZBEIN Ariel, SCHADY Norbert (dir.), *Transferts monétaires conditionnels : réduire la pauvreté actuelle et future*, Banque mondiale, 2009, 42 p.

¹¹⁷⁵ Voir dans ce sens l'analyse d'Action contre la faim dans ACF INTERNATIONAL, *Mise en œuvre des interventions monétaires. Un manuel pour les professionnels de terrain*, Paris, 2007, 224 p., p. 29-41.

¹¹⁷⁶ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel*, op. cit., p. 36.

¹¹⁷⁷ DG ECHO, *The use of cash and vouchers in humanitarian crises*, DG ECHO funding guidelines, mars 2013, p. 25.

producteurs et les consommateurs. Ils sont non seulement beaucoup plus efficaces, mais coûtent en général moins cher que les distributions de nourriture importée (à plus forte raison lorsque les coûts de transport sont élevés).

De surcroît, la mise en place de tels transferts de façon régulière et prévisible s'inscrit dans les efforts de lier l'aide d'urgence et la coopération au développement : « *il est devenu évident que la programmation de transferts en espèces remplissait un rôle de premier plan en aidant à mieux intégrer l'action humanitaire et le développement dans le contexte du Sabel* »¹¹⁷⁸. Alors que la DG ECHO est attachée à participer au renforcement de ce lien (le LRRD) mais aussi à la résilience des populations, cette approche joue « *un rôle essentiel pour aider les ménages les plus pauvres à construire une résilience à long terme et durable pour faire face aux chocs, et se sortir ainsi du cycle de la faim* »¹¹⁷⁹. La DG ECHO cherche ainsi à éviter que les populations choisissent des stratégies de survie à court terme, dommageables pour leur avenir, en vendant par exemple le peu de biens et de moyens de production – le bétail le plus souvent – dont elles disposent, ou en migrant dans des régions ou des pays voisins.

L'approche cohérente de la DG ECHO se vérifie à l'échelle des transferts monétaires, avec l'ambition d'offrir aux populations la capacité de sortir de la crise et d'abandonner les stratégies de survie, non pérennes et sources de tensions, pour s'orienter vers le développement. ECHO finance non seulement de tels projets mis en œuvre par ses partenaires, mais participe également à un partenariat d'apprentissage sur les transferts d'espèces, le *Cash Learning Partnership* (CaLP) consacré à l'amélioration de la qualité des programmes¹¹⁸⁰.

¹¹⁷⁸ *Ibidem*. L'auteur nuance en précisant qu'il est cependant « *nécessaire d'entreprendre d'autres recherches sur la façon dont les transferts d'argent peuvent traiter les causes sous-jacentes de la malnutrition* » (*ibidem*).

¹¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 37. L'auteur nuance une nouvelle fois en rappelant que « *les transferts en espèces ne sont pas nécessairement suffisants à eux seuls. Ils requièrent que des mesures complémentaires telles que le développement de politiques agricoles et rurales appropriées, la lutte contre le paludisme et la diarrhée, la promotion des pratiques améliorées de soins infantiles, et le contrôle de la volatilité des prix soient appliquées* » (*ibidem*). La mise en place de systèmes de sécurité sociale et d'assurance contre les sécheresses et les inondations y participe également.

¹¹⁸⁰ Le CaLP a été créé consécutivement à l'essor des programmes de transferts lors de la réponse au tsunami en 2005 et est particulièrement actif en Afrique de l'Ouest (notamment au Niger), dans la Corne de l'Afrique et en Asie du Sud-Est. Ce réseau, rassemblant Oxfam, ACF International, la Croix-Rouge britannique, Save the Children, et le Norwegian Refugee Council et en partenariat avec la FICR, est dédié à l'apprentissage (activités de recherche, de partage d'expériences et de connaissances) et au renforcement des capacités afin d'améliorer la qualité de la programmation des transferts monétaires ainsi que « *de développer et de mettre en place de nouvelles activités avec le soutien d'ECHO* » (site internet du CaLP à l'adresse : <http://www.cashlearning.org/qui-sommes-nous/presentation-generale>). Ce partenariat est également soutenu financièrement par d'autres bailleurs, tels que USAID, le DFID et l'Agence canadienne de développement international. De plus, la DG ECHO soutient l'initiative « *Cash for change* » du PAM (voir les informations disponibles sur : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp255011.pdf>).

En revanche, selon une évaluation des projets nutritionnels au Niger, le nouvel attrait pour ces interventions financières nuirait à l'approche multisectorielle¹¹⁸¹. Les programmes n'intégreraient pas suffisamment des activités en faveur de la santé, de l'eau et de l'assainissement par exemple. Selon cette même évaluation, les partenaires sélectionneraient les projets de transferts financiers moins au regard des résultats attendus sur la nutrition que des opportunités de mise en œuvre¹¹⁸². La DG ECHO est donc appelée à encourager ses partenaires afin qu'ils réalisent des projets combinant interventions monétaires et distributions alimentaires.

2. La force du plaidoyer

Au-delà de l'aide nutritionnelle qu'elle finance pour sauver des vies au Sahel, la DG ECHO contribue à la recherche d'une solution à plus long terme. Dès le plan global adopté en 2007, la DG ECHO affirmait : « *la mise en place d'un plaidoyer et d'une sensibilisation pour engendrer une plus large compréhension des causes, des politiques et des actions requises pour lutter contre la malnutrition aiguë est essentielle* »¹¹⁸³. Elle précisait ensuite les principes guidant cette stratégie :

- « - *L'utilisation des leçons apprises et de la compétence acquise au Sahel, particulièrement au Niger, et ailleurs en Afrique ;*
- *Un appui et un renfort aux systèmes et organisations mandatés nationaux et régionaux existants là où cela sera possible ;*
- *Un appui pour un plus grand rôle de la société civile au Sahel ;*
- *Encourager les approches régionales* »¹¹⁸⁴.

La situation des populations sahéniennes et la lutte contre la malnutrition ont constitué des thèmes prioritaires de communication pour la DG ECHO, notamment sous le mandat de l'actuelle Commissaire. L'importance accordée à la lutte contre la malnutrition au Sahel s'illustre par ses visites récurrentes dans cette région du monde. Kristalina Georgieva a ainsi effectué son deuxième déplacement sur le terrain en tant que Commissaire les 3 et 4 juin 2010 au Niger, afin d'« *évaluer la situation humanitaire du pays et la réponse engagée pour faire face à la crise alimentaire* »¹¹⁸⁵. Elle s'est rendue à quatre reprises dans au

¹¹⁸¹ HAVER Katherine, HARMER Adele, TAYLOR Glyn *et al.*, *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context*, *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁸² *Ibid.*, p. 9.

¹¹⁸³ *Plan global Sahel*, *op. cit.*, p. 17. Voir également les Annexes 7 a et d.

¹¹⁸⁴ *Ibidem.*

¹¹⁸⁵ COMMISSION EUROPEENNE, *La Commissaire Georgieva se rend au Niger*, Communiqué de presse MEMO/10/227 du 02.06.2010. La Commissaire s'était rendue en Haïti en mars 2010, deux mois après le séisme du 11 janvier. Nous ne tenons pas compte ici de la présence de la Commissaire en mars 2010 au Chili en tant que représentante de la Commission européenne lors de la passation de pouvoir entre Michelle

moins l'un des pays du plan global pour le Sahel en trois ans¹¹⁸⁶. Ces visites témoignent de l'importance qu'elle accorde à la catastrophe, mais comporte aussi des enjeux, comme l'explique son porte-parole :

« Lorsque l'on envoie du personnel de plus haut niveau sur le terrain, cela montre que la Commission européenne, et l'Europe, sont engagées. C'est un message que l'on envoie à la population locale : nous montrons ainsi la solidarité européenne envers les victimes de la catastrophe. Et c'est le premier objectif du déplacement de Madame la Commissaire. Elle veut se rendre sur le terrain pour transmettre au peuple, qui fait face à des difficultés très sérieuses, le message de solidarité européenne. Et c'est pour cela qu'elle souhaite rencontrer non seulement les autorités mais également les victimes. Le deuxième objectif du déplacement de Kristalina Georgieva est d'avoir une vision plus exacte des besoins sur le terrain et des difficultés, et comment l'argent des citoyens européens est dépensé pour aider les gens qui en ont besoin. Enfin, Madame Georgieva est le chef du département d'aide humanitaire de la Commission. Il est important pour le moral des agents qui travaillent sur le terrain, dans des conditions très difficiles parfois, voire dangereuses, de savoir qu'ils ont le soutien de ce chef par cette visite sur le terrain »¹¹⁸⁷.

Cette déclaration confirme l'ambition affichée dans le plan global Sahel qui affirme que les actions de sensibilisation financées sont menées « auprès des gouvernements, de la société civile et des partenaires au développement, [afin de] placer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au rang des priorités de l'agenda politique et du développement »¹¹⁸⁸.

Dans un registre plus populaire, la Commission a rejoint en 2012 la campagne « Le football professionnel européen contre la faim » de sensibilisation et de collecte de fonds en faveur de la lutte contre la faim dans le monde. Initiée le 15 octobre 2008 (journée mondiale de l'alimentation) par l'Association des ligues européennes de football professionnel et la FAO, la campagne de 2012 a porté sur la région du Sahel¹¹⁸⁹. Concrètement, cent cinquante matches ont été joués dans seize pays européens à la date du vingtième anniversaire d'ECHO (31 mars – 2 avril). Estimant que « le football est un vecteur parfait pour attirer l'attention sur la détresse des peuples du Sahel »¹¹⁹⁰, la Commissaire Georgieva espère faire prendre conscience « de la nécessité d'agir collectivement pour lutter contre la faim et la

Bachelet et le nouveau président de la République élu, Sebastián Piñera, alors que trois répliques du séisme du 27 février secouent la capitale.

¹¹⁸⁶ Outre sa visite au Niger en juin 2010, elle s'est également rendue au Niger et au Tchad en janvier 2012, au Mali et au Burkina Faso en janvier 2013 et au Tchad en juin 2013.

¹¹⁸⁷ « Ferran Tarradellas : "Il est très important que les officiels se déplacent sur le terrain" », *Toute l'Europe*, 23 août 2010.

¹¹⁸⁸ *Plan global Sahel 2011, op. cit.*, p. 3.

¹¹⁸⁹ COMMISSION EUROPEENNE, *Le football professionnel européen contre la faim – coup d'envoi de la campagne 2012 à Bruxelles*, Communiqué de presse IP/12/186 du 28.02.2012.

¹¹⁹⁰ CENTRE D'ACTUALITES DE L'ONU, « Le football professionnel européen s'implique pour aider le Sahel », *Dépêche du Service d'information des Nations Unies*, 28 mars 2012.

malnutrition » alors que le football est l'un des sports les plus pratiqués sur les continents européen et africain, principaux concernés par cette campagne¹¹⁹¹.

Autre exemple du message fort que la Commissaire souhaite envoyer, la première publication de la DG ECHO sur un réseau social concerne la lutte contre la malnutrition au Sahel¹¹⁹². Par ailleurs, la première proposition de communication rédigée par le cabinet de la nouvelle Commissaire puis adoptée par la Commission concerne l'assistance alimentaire humanitaire (31 mars 2010). À l'occasion de son adoption, la Commissaire a insisté sur la nécessité de lutter contre la faim dans le monde¹¹⁹³.

Lors des négociations d'une nouvelle convention d'aide alimentaire, la Commission a œuvré à promouvoir les problématiques nutritionnelles. Elle souhaitait s'assurer que les plus importants fournisseurs d'aide alimentaire agiraient en faveur de la nutrition et élargiraient leur champ d'action en matière d'aide alimentaire. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le texte final adopté s'intitule « convention d'assistance alimentaire » (signée le 25 avril 2012), sur le modèle de la communication que la Commission a publiée en 2010¹¹⁹⁴.

Les organisations régionales et internationales actives au Sahel tentent d'instaurer un échange régulier et continu d'informations et d'expériences entre elles. Parmi les objectifs poursuivis par ces initiatives multipartites figurent l'harmonisation des messages délivrés et la conjugaison des efforts. La DG ECHO a participé à certaines initiatives de coordination élaborées et mises en place afin de favoriser le plaidoyer.

Le *Standing Committee on Nutrition* des Nations Unies (SCN) a été créé en 1977, soit quinze ans avant ECHO. Ce forum rassemble au sein de groupes de travail thématiques des professionnels de la nutrition (agences onusiennes, gouvernements et ONG) afin de discuter de questions relatives à la nutrition et d'échanger des informations. Il s'agit d'un mécanisme visant à faciliter le travail conjoint et à promouvoir des synergies entre les efforts des différents acteurs. Le SCN a notamment été utile pour que les agences des

¹¹⁹¹ *Ibidem*.

¹¹⁹² Le message suivant a été publié le 8 octobre 2009, jour de la création du compte : « *Every year 300 000 children under five die because of malnutrition. The European Commission's humanitarian aid department is funding projects across the Sahel to fight malnutrition and save children's lives* », accompagné de la mise en ligne d'un album « *Fighting malnutrition in the Sahel* » composé de trente-huit photos prises dans les centres de récupération nutritionnelle. Un deuxième album fut publié ce même jour, contenant dix-neuf photos des inondations au Burkina Faso et au Niger (disponibles à l'adresse : <https://www.facebook.com/ec.humanitarian.aid?fref=ts>).

¹¹⁹³ Article publié sur le blog de la Commissaire Georgieva, « *Our new food policy and why it matters* » le 31 mars 2010 à l'adresse : <http://blogs.ec.europa.eu/georgieva/our-new-food-policy-and-why-it-matters>.

¹¹⁹⁴ L'élaboration de cette communication en 2010 a précédé de quelques mois la publication d'une étude recommandant d'accorder davantage d'intérêt crédit à l'assistance alimentaire (voir HARVEY Paul, PROUDLOCK Karen, CLAY Edward, et. al., *Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts : a review*

Nations Unies harmonisent leurs lignes directrices et leurs programmes nutritionnels et coordonnent leurs activités autour de projets conjoints. Il soutient par exemple deux initiatives récentes : le partenariat REACH et le mouvement *Scaling-up nutrition* (SUN).

Le partenariat REACH (*Accelerating the scale-up of food and nutrition actions*) a été mis en place par l'UNICEF, le PAM, la FAO et l'OMS en 2008 dans le but d'éliminer la faim et la malnutrition des enfants et de sensibiliser les gouvernements sahéliens aux problématiques de la nutrition. L'initiative est née du constat que la coordination et la pérennisation des différents programmes se heurtent à la fragmentation observée trop souvent entre les multiples intervenants ou dans le temps. Les fonds étant généralement accordés pour des projets d'une durée limitée à quelques mois, la temporalité de la mise en œuvre obéit moins à la réalité qu'aux cadres administratifs des bailleurs¹¹⁹⁵. L'approche REACH consiste donc à apporter un appui nutritionnel multisectoriel et global dans un pays. Elle est soutenue financièrement par les Agences canadienne et américaine de développement international (ACDI et USAID) ainsi que la Commission européenne.

Les gouvernements mauritanien (premier pays à rejoindre l'initiative en 2008), nigérien (2011), malien (2012) et tchadien (2013) travaillent conjointement avec les partenaires REACH pour élaborer et mettre en œuvre leur stratégie nutritionnelle multisectorielle¹¹⁹⁶. Concrètement, les différents ministères concernés par la nutrition (chargés de la santé, de l'agriculture, de l'alimentation, de l'action humanitaire, de l'eau et de l'assainissement, de l'éducation, de la protection sociale, des finances et du commerce) sont accompagnés dans la mise en place d'indicateurs relativement perfectionnés de surveillance régulière de l'état nutritionnel des populations et d'un plan d'action pluriannuel (en général de cinq ans)¹¹⁹⁷. En somme, tous les acteurs œuvrant à combattre la malnutrition (gouvernements, bailleurs, mais aussi organisations régionales – comme le CILSS –, ONG internationales et locales) joignent leurs efforts en prenant en compte les spécificités nationales tout en bénéficiant de l'expérience acquise dans d'autres pays.

Le partenariat REACH, associé au *Standing Committee on Nutrition* a favorisé la mise en place du mouvement SUN (*Scaling Up nutrition*, Renforcement de la nutrition) en 2010.

of current thinking, Londres, ODI (Humanitarian Policy Group), juin 2010, 102 p.).

¹¹⁹⁵ SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, *Managing acute malnutrition at scale - A review of donor and government financing arrangements*, op. cit., p. 7 ; GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel*, op. cit., p. 52-53.

¹¹⁹⁶ Au sujet de la progression de la mise en œuvre du partenariat, voir la Note de synthèse disponible sur : <http://www.reachpartnership.org/documents/312104/f29c4375-490c-437c-b5d4-cfa052e65e51>, p. 2.

¹¹⁹⁷ Entretien avec Ludovic BOURBÉ (*Consultant indépendant et ancien Directeur technique et recherche, ACF*) à Paris en juin 2010 et site internet de REACH à l'adresse : <http://www.reachpartnership.org>.

Les pays participants à ce mouvement, après identification des capacités et des besoins nationaux, sont encouragés à prendre des engagements politiques en matière de nutrition, mais aussi de santé, d'agriculture, de protection sociale, d'éducation, de promotion des femmes, etc. Le réseau, également constitué de bailleurs, de la société civile et d'entreprises, appuie ensuite techniquement et financièrement l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes¹¹⁹⁸. Les pays participants ambitionnent d'améliorer l'état et les bonnes pratiques nutritionnels de leur population en concentrant leurs interventions sur les mille premiers jours entre la grossesse d'une mère et le deuxième anniversaire de son enfant¹¹⁹⁹.

Au Niger, la Commission est le référent des donateurs au sein du mouvement SUN, ce qui a favorisé l'engagement individuel de la délégation de l'Union européenne auprès du gouvernement nigérien autour de questions tant institutionnelles qu'opérationnelles¹²⁰⁰. Toutefois, l'évaluation d'Action contre la faim constate que l'initiative souffre de nombreuses lacunes : « *il n'existe cependant aucun mécanisme formel de coordination piloté par les donateurs visant à aligner les financements en faveur de la nutrition au niveau national. Les recherches menées dans le cadre de cette étude n'ont pas permis de démontrer une augmentation des financements en faveur de la nutrition du fait de la mise en place du SUN* »¹²⁰¹.

La mise en œuvre récente de ces initiatives ne permet pas d'apprécier dans toute leur mesure les progrès qu'elles ont permis d'accomplir. En revanche, la multiplication des groupes, des mouvements et des cadres stratégiques initiés en faveur de la nutrition au Sahel participe à la confusion et conduit à investir des efforts et des ressources dans des activités non opérationnelles. Ainsi que le formule ACF : « *il existe un risque de redondance et de*

¹¹⁹⁸ Les étapes du processus de renforcement de la nutrition sont par exemple détaillées dans SCALING UP NUTRITION, *Mouvement SUN : Feuille de route révisée*, Secrétariat du Mouvement de Renforcement de la Nutrition, septembre 2012, 30 p., p. 12-13.

¹¹⁹⁹ SCALING UP NUTRITION, *Renforcement de la Nutrition (SUN) Stratégie du mouvement [2012-2015]*, septembre 2012, 15 p., p. 1. Les pays ont adopté lors de l'Assemblée mondiale de la santé en mai 2012 une série d'objectifs en matière de nutrition à atteindre en 2025, notamment : réduire de 40 % le nombre d'enfants âgés de moins de cinq ans présentant un retard de croissance ; réduire et stabiliser la population d'enfants émaciés à moins de 5 % ; réduire de 30 % le nombre de cas d'insuffisance pondérale à la naissance ; réduire de 50 % la population de femmes en âge de procréer anémiées ; augmenter au minimum à 50 % les taux d'allaitement exclusif au cours des six premiers mois de vie ; offrir un meilleur accès à des aliments nutritifs à prix abordable, à l'eau potable, à l'assainissement, aux soins de santé et à la protection sociale (*ibid.*, p. 7-8). Au sujet de l'initiative « 1,000 days », voir le site internet à l'adresse : <http://www.thousanddays.org>.

¹²⁰⁰ ACF-International, *Under the SUN, Suivi des progrès du Mouvement de renforcement de la nutrition (SUN) au Bangladesh et au Niger*, Paris, ACF-International, décembre 2012, 72 p., p. 36

¹²⁰¹ *Ibidem*. Les conclusions de cette évaluation pour le Niger saluent « *l'engagement politique de haut niveau* » en faveur de la nutrition. Les facteurs « *coordination entre les différents acteurs et présence de mécanismes de coordination multisectorielle de haut niveau* », « *politique commune et documents de stratégie* » et « *intégration entre les différents secteurs* » sont jugés plutôt favorables à la réussite du renforcement de la nutrition. En revanche, l'évaluation constate un soutien public et une participation de la population insuffisants, ainsi qu'un manque d'efficacité des systèmes de surveillance, de suivi et d'évaluation. Est enfin déplorée l'inadéquation des financements, des capacités et ressources humaines (*ibid.*, p. 48).

chevauchement entre les différentes initiatives mondiales en faveur de la nutrition »¹²⁰². La Commissaire Georgieva a donné l'impulsion à l'une d'entre elles.

L'Union a convoqué le 18 juin 2012 à Bruxelles une réunion de haut niveau rassemblant les représentants de quarante pays et des principales agences humanitaires afin d'établir la réponse à apporter en urgence, mais aussi d'élaborer un nouveau partenariat (AGIR Sahel, Alliance Globale pour l'Initiative Résilience). Les différentes parties prenantes s'engagent à conjuguer leurs efforts non seulement en matière d'aide d'urgence, mais aussi pour rompre le cycle récurrent de ces crises en renforçant la résilience structurelle des populations et des autorités sahéennes à affronter les prochaines sécheresses et crises alimentaires¹²⁰³.

Cette initiative est née du constat que la sécurité alimentaire au Sahel nécessite un suivi rigoureux de la part de l'Union qui doit mieux coordonner ses instruments d'aide d'urgence et de développement¹²⁰⁴. D'ailleurs, il est à espérer qu'elle aidera à fédérer les efforts humanitaires et de développement (dans le cadre du 11^e FED) pour améliorer la résistance des populations et combattre la malnutrition. Des progrès sont déjà palpables : les délégations de l'Union européenne dans les pays sahéens dialoguent désormais régulièrement avec les représentants de la DG ECHO, ce qui favorise la programmation concertée de l'aide extérieure¹²⁰⁵.

Le partenariat est officiellement lancé le 6 décembre 2012 lors de la 28^e réunion annuelle du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) à Ouagadougou. Il repose sur quatre piliers : rétablir et renforcer les moyens de subsistance et la protection sociale des populations les plus vulnérables ; améliorer la santé et la nutrition, notamment à l'aide

¹²⁰² *Ibid.*, p. 7. L'évaluation nuance ensuite ces propos : « *comme le montre l'exemple du Niger, malgré une confusion initiale quant à la coordination des deux initiatives, le Partenariat visant à éliminer la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH) semble cependant bien placé pour aider le gouvernement et les autres acteurs à entreprendre ou à coordonner différentes activités préconisées par la Feuille de route du SUN* » (voir également p. 40). Parmi les initiatives, la DG ECHO participe également, avec la FAO et les agences britannique et canadienne pour le développement international (DFID et ACIDI) au Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), qui vise à développer une approche conjointe pour analyser la sécurité alimentaire et la réponse appropriée. Voir à ce sujet *ibid.*, p. 81-84.

¹²⁰³ Outre des représentants de l'Union (notamment de la DG ECHO, d'EuropeAid, de la Commission et du Parlement européen), ont participé à la conférence des gouvernements donateurs et ouest africains (Burkina Faso, Gambie, Mauritanie, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Tchad), des agences onusiennes, des organismes humanitaires, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la CEDEAO, l'Organisation de la conférence islamique et l'UEMOA. Le texte de la déclaration commune finale est disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/news/20120618_sahel-conference_joint_statement_fr.pdf.

¹²⁰⁴ Comme elle l'indique dans le document accompagnant sa communication sur l'assistance alimentaire : « *increasing levels of chronic food insecurity, if unchecked, will multiply the demands on limited humanitarian resources. Given limited progress in reducing global levels of food insecurity, the Commission has an obligation and an operational requirement to advocate on behalf of the chronically poor and food insecure* » (SEC(2010) 374 final, *op. cit.*, p. 24).

de programmes favorisant l'accès aux services sociaux de base ; augmenter de façon durable la production alimentaire, les revenus des foyers vulnérables et leur accès aux denrées alimentaires ; renforcer la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment en améliorant les systèmes d'information et d'alerte précoce. Ces priorités visent à éliminer la faim dans les vingt prochaines années, principal objectif d'AGIR Sahel¹²⁰⁶. Au même titre que les initiatives précédemment citées, il est trop tôt pour en évaluer la portée. Il convient néanmoins de remarquer que cette alliance constitue l'une des actions les plus visibles et les plus directes de la DG ECHO en termes de plaidoyer. La Commission s'est appuyée sur les nouvelles approches de renforcement de la résilience des populations pour le Sahel (AGIR Sahel) et pour la Corne de l'Afrique (SHARE¹²⁰⁷) pour établir de nouvelles lignes directrices en termes de résilience¹²⁰⁸.

La conception du plaidoyer a été redéfinie à la lumière des résultats obtenus et de l'évolution du contexte d'intervention. Les efforts ont porté leurs fruits en matière de santé et d'aide alimentaire. La création d'une direction de la nutrition dans les ministères de la Santé, l'adoption de protocoles de prise en charge de la malnutrition et l'inscription de la nutrition parmi les priorités constituent des avancées majeures au niveau national. L'intégration de la dimension nutritionnelle dans les dispositifs de surveillance et de gestion des crises alimentaires, la diversification des modalités de l'aide alimentaire et, avant tout, leur meilleure adéquation aux besoins des populations sont également prometteuses. La DG ECHO a participé à ces progrès en soutenant financièrement les partenaires opérationnels¹²⁰⁹.

Après l'amélioration de l'efficacité de la prise en charge de la malnutrition et la pérennité des actions entreprises, les objectifs du plaidoyer concernent désormais principalement la transition avec les acteurs de développement : « *la stratégie liée au HIP Sahel 2013 prévoit un important volet de plaidoyer afin que la malnutrition et l'augmentation de la résilience des*

¹²⁰⁵ COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 57.

¹²⁰⁶ Alliance globale pour la résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest / AGIR, *Feuille de route (version provisoire)*, novembre 2012, 16 p., p. 8. Voir également l'identification des interventions prioritaires et des modalités de mise en œuvre, p. 8-16.

¹²⁰⁷ Au sujet de l'initiative SHARE (*Supporting the Horn Africa's Resilience*, appui à la capacité de résistance de la Corne de l'Afrique), voir le site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/policies/resilience/share_fr.htm.

¹²⁰⁸ « L'objet de la présente communication est d'utiliser les leçons tirées de ces expériences pour améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE visant à réduire la vulnérabilité des pays en développement exposés aux catastrophes en faisant de la résilience un objectif central », voir COMMISSION EUROPEENNE, *L'approche de l'UE sur la résilience : tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2012) 586 final du 03.10.2012, p. 3.

¹²⁰⁹ Voir *supra*.

populations les plus vulnérables constituent des axes prioritaires des politiques nationales et que leur soutien soit assuré par les acteurs de développement »¹²¹⁰. La DG ECHO escompte donc que les efforts se concrétiseront par la sensibilisation des autorités et de la société civile des pays sahéliens mais aussi des partenaires impliqués dans le développement « *quant à la nécessité vitale d'intégrer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les politiques publiques et d'allouer suffisamment de ressources à long terme pour parvenir à une réduction durable de la malnutrition* »¹²¹¹.

Le plaidoyer s'appuie sur les analyses de données ainsi que sur les résultats obtenus et les enseignements qu'il est possible d'établir à partir des projets pilotes. L'une des raisons pouvant expliquer la portée du plaidoyer de la DG ECHO trouve ses origines dans les recommandations opérationnelles accompagnant la décision de financement du plan global Sahel en 2012. Les partenaires sont tenus de définir une stratégie en matière de plaidoyer pour chaque projet pilote qu'ils mettront en œuvre à l'aide des fonds européens. La DG ECHO précise que « *cette stratégie sera discutée préalablement au projet afin d'en assurer la cohérence avec le plaidoyer effectué par d'autres acteurs* »¹²¹². Elle encourage également ses partenaires à communiquer leurs résultats positifs auprès des délégations européennes et des autorités nationales, auxquels elle ajoute l'année d'après « *les États membres et les autres donateurs de développement impliqués dans les secteurs de la santé/nutrition et sécurité alimentaire et liés à la résilience des populations vulnérables* »¹²¹³.

Une attention particulière est accordée au risque de politisation de l'aide que comportent les activités de plaidoyer, au sens où celles-ci peuvent s'apparenter à un discours politique. La Commissaire Georgieva, la « voix » de la DG ECHO, veille attentivement à limiter une éventuelle dérive. Afin que la conscientisation ne participe pas à la politisation de l'assistance humanitaire, elle rappelle scrupuleusement que celle-ci est fondée sur les évaluations des besoins des populations et fournie dans le respect des principes humanitaires¹²¹⁴. Pourtant, la prise de parole de la Commissaire ne vise pas seulement à témoigner et à informer, mais aussi à mobiliser et à faire pression. Le plaidoyer incitatif de la Commission est donc clairement médiatique et politique.

¹²¹⁰ Annexe au HIP Sabel 2013, *op. cit.*, p. 15.

¹²¹¹ DG ECHO, *Plan de Mise en œuvre humanitaire (HIP) – Région du Sabel en Afrique de l'Ouest pour 2011*, 07.12.2010), p. 4.

¹²¹² Annexe au HIP Sabel 2012, *op. cit.*, p. 10-11.

¹²¹³ Respectivement *ibid.*, p. 11 et Annexe au HIP Sabel 2013, *op. cit.*, p. 5.

¹²¹⁴ Analyse des discours de la Commissaire Georgieva portant sur l'aide nutritionnelle et/ou le Sahel, disponibles sur : <http://europa.eu/rapid/search.htm>.

La DG ECHO conçoit que « *le plaidoyer sous-tend l'ensemble de la stratégie* » qu'elle adopte au Sahel¹²¹⁵. L'importance que la Commission accorde à cette dimension du plan global et le rôle qu'elle joue pour attirer l'attention sur le Sahel sont soulignés par ses partenaires et diverses évaluations¹²¹⁶. Il ne s'agit donc pas d'un simple effet d'annonce. Les activités de plaidoyer sont jugées « *appropriées* » et « *utiles* »¹²¹⁷. Des évaluateurs estiment qu'à la lumière de l'expérience acquise au Sahel, la DG ECHO dispose d'un potentiel élevé pour élargir et améliorer la portée de son plaidoyer¹²¹⁸. Évaluant de multiples approches internationales dans la région, une évaluation indépendante juge que « *le changement positif le plus frappant dans le système d'aide au Sahel est l'élaboration d'une "Stratégie pour le Sahel" par ECHO en 2007* »¹²¹⁹. Elle salue en particulier la rapidité de la réaction de la Commission en 2009, contrairement à la grande majorité des autres bailleurs :

*« Malgré une amélioration au Niger, la réponse des gouvernements, de la plupart des donateurs, des agences de l'ONU et des ONG à la crise de 2010 était trop tardive et insuffisante pour faire face à l'ampleur des besoins. À l'exception d'ECHO, qui a mobilisé des ressources importantes vers la fin 2009 et a veillé à la disponibilité des "Aliments Thérapeutiques Prêts à Emploi" (ATPE) pour soutenir une campagne à grande échelle de traitement de la malnutrition aiguë sévère. Ceci a permis de sauver les vies de dizaines de milliers d'enfants »*¹²²⁰.

Le dynamisme de la Commissaire à l'Aide alimentaire est également souligné lors de la crise suivante (2011-2012) :

¹²¹⁵ *Plan global Sahel 2010, op. cit., p. 9.*

¹²¹⁶ Entretien avec Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale, DG ECHO*) à Bruxelles en mars 2011 et Thierry ALLAFORT-DUVERGER, (*Président, Alima et ancien Responsable des opérations au Niger en 2005 pour MSF-France*) à Montreuil en janvier 2012. Voir également GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel, op. cit., p. 98., p. 8, 19, 39-40, 48-49, 53, 57 et 109* ; HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises, op. cit.*

¹²¹⁷ HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises, op. cit., p. vi* : « *ECHO was found to be engaging in appropriate and useful advocacy, particularly with regard to : adherence to humanitarian principles ; providing better resources to sustainably address malnutrition ; and greater use of cash and vouchers where appropriate* ».

¹²¹⁸ *Ibid., p. 34.* Les évaluateurs reconnaissent qu'au Sahel, « *ECHO has pushed development donors and government to provide more funding for actions to address undernutrition in sustainable ways* » (*ibid., p. 38*).

¹²¹⁹ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel, op. cit., p. 48.* D'autres évaluateurs abondent dans ce sens : « *Within the EU, the role of ECHO deserves particular mention. After the 2005 crisis, it launched the Sahel Strategy [...]. Although this is not yet guaranteed, ECHO has set out an innovative approach with mid-term commitment, a prevention/response approach and institutional support and advocacy components* » (SANCHEZ-MONTERO Manuel, UBACH Núria Salse, SULLIVAN Morwenna, *Undernutrition : Lessons from Niger. Harmonising proven strategies beyond the emergency phase. Zero Hunger Phase 2, Paris / Madrid, ACF International / Tripode, juin 2011, 60 p., p. 32*).

¹²²⁰ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel, op. cit., p. 57.* ECHO se distinguerait également par son implication : « *de nombreux décideurs de haut niveau, au Sahel – au sein du CILSS, des gouvernements – et nombre de donateurs (à l'exception notable d'ECHO), considèrent encore les niveaux élevés de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel comme étant "normaux" et en quelque sorte acceptables. Il y a un manque implicite de reconnaissance du fait que le Sahel est en proie à une crise chronique, mais "silencieuse"* » (*ibidem*). Voir également p. 49.

« *Kristalina Georgieva prévient que si des actions ne sont pas entreprises très vite, la région risque de se retrouver confrontée à une pénurie alimentaire extrêmement grave. [...] Les pays de la région et les organisations humanitaires ont déjà tiré la sonnette d'alarme depuis plusieurs semaines. [...] Cette fois, c'est l'Union européenne, principal bailleur de fonds, qui attire l'attention sur les risques de pénurie alimentaire – voire de famine dans la zone sahélienne. [...] Kristalina Georgieva insiste sur la nécessité de ne pas attendre qu'une crise se développe pour intervenir* »¹²²¹.

L'appréciation du rôle de la DG ECHO en termes de mobilisation se retrouve par exemple au Tchad, non seulement auprès des autorités¹²²², mais aussi des autres acteurs :

« *Une des caractéristiques de la présence de la DG ECHO sur le terrain est son rôle souvent moteur, grâce à son équipe d'Assistants Techniques, dans de nombreux débats avec les ONG, les autorités nationales, les Nations Unies et, depuis peu, avec les militaires et les civils qui se déploient dans le cadre de l'EUFOR et de la MINURCAT [Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad]. Ce rôle de plaidoyer humanitaire positionne la Commission Européenne de façon très forte et très positive dans les débats liés à la crise au Tchad* »¹²²³.

En revanche, l'amélioration de la réponse aux besoins des populations sahéliennes requiert que soit davantage prises en compte les populations urbaines d'une part, pastorales d'autre part¹²²⁴. Par ailleurs, les efforts de la Commission en matière de réduction des risques de catastrophes n'ont pas entraîné de progrès concrets, contrairement à l'approche de l'Agence britannique pour le développement international (DFID)¹²²⁵. À l'image de la problématique de la malnutrition, la réduction des risques de catastrophes requiert des interventions relevant de l'aide humanitaire et du développement : « *elle est humanitaire au sens où elle contribue à sauver des vies* », mais elle relève également de la coopération au

¹²²¹ « Menace de crise alimentaire au Sahel », BBC, 9 décembre 2011, disponible sur : http://www.bbc.co.uk/afrique/region/2011/12/111207_sahelfoodcrisis.shtml.

¹²²² GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, op. cit., p. 39 : « au Tchad, des pressions d'ECHO et de l'Union européenne ont été nécessaires pour que le gouvernement reconnaisse la crise et lance un appel à l'aide ».

¹²²³ GROUPE URD (GRÜNEWALD François, SOKPOH Bonaventure, SAILLARD Laurent), *Étude interne stratégique : Analyse des besoins au Tchad en support aux actions humanitaires existantes et à venir soutenues par la Commission européenne Aide humanitaire – DG ECHO, Résumé de l'étude pour diffusion externe, Note de synthèse*, juillet 2008, 38 p., p. 32.

¹²²⁴ *Ibid.*, p. 50-51. L'évaluateur tente d'expliquer l'insuffisante attention accordée aux populations pastorales en avançant les « différences de calendrier (la crise en zones pastorales a démarré et pris fin plus tôt), le manque d'informations disponibles, la plus grande complexité de l'intervention dans ces zones et un faible niveau de priorité et d'intérêt de la part des gouvernements et des donateurs » (p. 50). Or, la pauvreté et la faim constituent des terreaux fertiles pour les activités criminelles. L'amélioration de la sécurité alimentaire des populations pastorales participerait donc à réduire, sans toutefois éliminer, l'influence exercée par les mouvements islamistes sur les velléités autonomistes des touaregs.

¹²²⁵ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, op. cit., p. 51 : « jusqu'en 2009, l'Union européenne, le plus important donateur mondial, n'avait pas de cadre stratégique et ne faisait pas entendre une voix unique pour diriger son aide à la RRC [réduction des risques de catastrophes] vers le Sahel. Jusque récemment, l'action de l'UE en matière de RRC était évaluée comme étant "non stratégique" dans la mesure où elle reposait essentiellement sur une approche programmatique "ad hoc", souvent non coordonnée et inadéquate. [...] Alors que l'UE a très récemment adopté une politique de la RRC, beaucoup reste à faire pour l'appliquer ». Voir également p. 59-60.

développement « *au titre de condition préalable au développement durable* »¹²²⁶. Le mandat et les ressources de la DG ECHO ne lui permettent pas d'intervenir pendant tout le cycle de réponse. Cette dernière sera donc limitée aux besoins engendrés par les répercussions directes des catastrophes ainsi qu'à la préparation des communautés les plus exposées¹²²⁷.

La DG ECHO, tout comme ses partenaires, les opérateurs et les bailleurs intervenant au Sahel, ont donc activement œuvré en faveur d'une prise de conscience de la situation nutritionnelle dans les pays sahéliens¹²²⁸. Plusieurs bailleurs ont trouvé un intérêt à financer la lutte contre la malnutrition. Ils établissent parfois des objectifs clairs, quantifiés, liés à une échéance et déterminés conjointement avec les autres intervenants. Les gouvernements nationaux, les bailleurs et les acteurs du développement sont désormais encouragés à s'investir davantage pour renforcer les capacités locales.

Une conjonction politique extrêmement favorable se dessine. L'ampleur de la malnutrition et l'ensemble des dimensions de ce phénomène sont dorénavant appréhendés. Les décideurs politiques tendent désormais à reconnaître que le meilleur moyen de réduire le risque de crise nutritionnelle est de s'attaquer aux causes immédiates et sous-jacentes de ces crises. Cela implique de mettre en œuvre un éventail plus large de politiques qui protègent et promeuvent des moyens de subsistance durables et qui établissent des filets sociaux de sécurité efficaces¹²²⁹.

La portée du plaidoyer de la DG ECHO en matière de lutte contre la malnutrition au Sahel contraste singulièrement avec sa discrétion entourant les interventions lors de crises oubliées. Pourtant, ces deux approches confèrent à la Commission une position stratégique en raison de la valeur ajoutée qu'elle a acquise de ces expériences.

¹²²⁶ *Ibid.*, p. 30. La Commission reconnaît par ailleurs dans le plan global que « *l'accent mis sur la réduction de risque de catastrophe est une question transversale importante qui vise à renforcer la capacité des populations à faire face aux chocs extérieurs récurrents et à l'impact négatif du changement climatique qui se manifeste très clairement dans l'écologie de plus en plus fragile du Sahel* » (*Plan global Sahel 2010, op. cit.*, p. 9).

¹²²⁷ COLLARD Gilles, « L'humanitaire en danger au Sahel ? », *op. cit.*, p. 58.

¹²²⁸ « *Humanitarian organisations and donors have put hunger reduction and, specifically, nutrition as a key priority for their work in the region. INGOs such as ACF, UN institutions like WFP, FAO, WHO and UNICEF, donors such as ECHO, and research organisations such as IRD – all prioritise nutrition. As seen earlier, nutrition activities have been scaled up by several of these actors in recent years, leading to an unprecedented level of coverage of nutritional programmes* » (MOUSSEAU Frédéric, SULLIVAN Morwenna, *Achieving regional integration. The key to success for the fight against hunger in West Africa. Zero Hunger : Phase 3*, Paris / Oakland, ACF International / The Oakland Institute, 2011, 54 p., p. 28).

¹²²⁹ HOWE Paul, DEVEREUX Stephen, « Famine scales. Towards an instrumental definition of "famine" », dans DEVEREUX Stephen, *The new famines : why famines persist in an era of globalization*, Londres/New York, routledge, 2007, 368 p., p. 27-49, ici p. 43-44.

3. La médiatisation des crises oubliées

L'allocation des fonds de la DG ECHO pour le Sahel en 2010 a été décidée sur la base du *Forgotten Crisis Assessment*, outil d'évaluation des besoins qui a identifié cette crise comme oubliée¹²³⁰. ECHO estime alors que la situation fragile des pays concernés (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad) est aggravée par une série continue de chocs externes (faible pluviométrie, instabilité politique, prix alimentaires élevés, épidémies, etc.) sans pour autant capter l'attention des médias. Pourtant, les acteurs humanitaires sont bien présents et tentent d'accroître l'intérêt politique et médiatique.

La Commission définit les crises oubliées comme des situations qui suscitent un intérêt politique et médiatique limité et qui se caractérisent par une faible présence des autres bailleurs de fonds humanitaires. Ces crises concernent le plus souvent des minorités et il s'agit principalement de crises devenues chroniques, qui sont, à notre sens, davantage négligées, délaissées, voire ignorées que véritablement « oubliées ». L'analyse des origines et des facteurs de prolongement de ces crises révèlent que :

« Ces crises durent souvent du fait de l'absence de volonté des États de les résoudre. Parfois, c'est tout simplement l'incapacité de la communauté internationale à faire face à un nombre élevé de crises simultanées qui entraînera des choix : on s'intéresse à celle-ci – en général une crise aiguë et médiatique – plutôt qu'à celle-là – une crise de basse intensité, à répétition, qui lasse l'opinion publique. Fréquemment, les conflits deviennent interminables, car la réponse à leurs causes profondes est très complexe, politiquement difficile à mettre en œuvre et financièrement coûteuse ; elle devrait prendre ses racines à la fois loin dans l'histoire et très près de nous, dans les enjeux de la redistribution des richesses et de l'équité de l'accès aux ressources.

*Mais certaines de ces crises durent parce qu'il y a des intérêts "cachés" qui ont besoin de la prolongation du désordre et de l'affaiblissement des États. Ces crises et conflits, issus de dynamiques internes mais souvent renforcés par des influences extérieures, perturbent profondément les dynamiques sociales, modifient les sociétés et les cultures »*¹²³¹.

L'importance croissante donnée par ECHO aux « crises oubliées » depuis 2001, combinée à une répartition plus rationnelle du budget, témoigne de la volonté de la Commission de fournir une aide indépendante de toute considération politique¹²³². Au-delà

¹²³⁰ COMMISSION EUROPEENNE, *DG ECHO Annual Report 2010 on the European Union's humanitarian aid and civil protection policies and their implementation*, Bruxelles, 2011, 215 p., p. 36.

¹²³¹ GRÜNEWALD François, TESSIER Laurence, « Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 842, juin 2001, p. 323-351, ici p. 326. Cet article étudie et restitue finement les causes, les mécanismes et les enjeux des crises durables. Parmi les autres facteurs pouvant expliquer les crises oubliées, citons l'insécurité ou des restrictions d'accès ou de distribution de l'aide imposées par un gouvernement, qui peuvent conduire certains humanitaires à délaissier une crise qui se déroulerait dans un tel contexte pour utiliser plus facilement et plus efficacement leurs ressources.

¹²³² Engagement réitéré lors des rapports annuels et des stratégies publiées annuellement. Cette particularité contribue à faire d'ECHO un acteur « spécial » (VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *op. cit.*, p. 30).

du débat autour de l'impact de la médiatisation des crises sur l'ampleur de l'action humanitaire mise en œuvre, force est de constater que le potentiel d'interpellation des médias n'influence pas les niveaux de financements accordés par la DG ECHO dans le cadre de cette stratégie¹²³³. Comme le rappelle la Commission, « *ce qui doit diriger l'aide humanitaire internationale, c'est le besoin et la vulnérabilité des êtres humains, que de terribles images nous le rappellent ou non* »¹²³⁴. D'ailleurs, « *le fait que la DG ECHO ne succombe pas au "syndrome CNN" est une de ses qualités les plus appréciées* »¹²³⁵.

Cette qualité est particulièrement estimée et saluée par les partenaires, qui y attachent d'autant plus d'importance que les dons privés sont « *liés à l'émotion provoquée par les catastrophes et non par les besoins* »¹²³⁶. Une partie des fonds publics est également contingente de cette « émotion » puisqu'en partie guidée par l'opinion publique. Il est donc remarquable que la DG ECHO parvienne à affecter une partie non négligeable de ses fonds aux crises oubliées, alors que « *l'actualité influence le Parlement, le commissaire responsable et les États membres qui, en conséquence, incitent la DG ECHO à rechercher l'attention des médias* »¹²³⁷. En 2013, la DG ECHO prévoit de consacrer environ 15 % de son budget en faveur de ces crises¹²³⁸.

¹²³³ Nous n'analyserons pas plus en détail le rôle des médias ou l'« effet CNN » (selon lequel le choc émotionnel immédiat que certains reportages provoquent influence les décisions politiques et contribuent à susciter, voire déclencher, l'intérêt des opinions publiques et des décideurs politiques). Toby Porter, en étudiant les Appels de fonds des Nations Unies (CAP), conclut par exemple : « *si certaines crises attirent très peu de fonds c'est justement parce que d'autres réussissent à mobiliser la majorité des ressources disponibles. Les résultats des CAP au cours des dernières années montrent cette tendance. En 1999, le CAP octroyait 207\$ à chaque personne dans le besoin au Kosovo et dans le reste de l'ex-Yugoslavie mais seulement 8\$ aux Congolais* » (« Pourquoi les crises sont-elles oubliées ? », *revue des Questions humanitaires*, n° 19, automne 2002, p. 26). Émile Cock abonde dans ce sens : « *il n'existe ni conflits ni victimes oubliés involontairement. En fin de compte, c'est la politique internationale qui décide quand et comment un conflit et ses victimes doivent retenir l'attention des médias et du public* » (COCK Émile, *Le Dispositif humanitaire, Géopolitique de la générosité*, op. cit., p. 164, souligné dans le texte). Certains auteurs ont au contraire nuancé, voire contesté cet effet : OLSEN Gorm Rye, CARSTENSEN Nils et HØYEN Kristian, « Humanitarian crises : what determines the level of emergency assistance ? Media coverage, donor interests and aid business », *Disasters*, vol. 27 n° 2, juin 2003, p. 109-126 ; ROBINSON Pierson, « The CNN effect : can the news media drive foreign Policy ? », *Review of International Studies*, Vol. 25, n° 2, 1999, p. 301-309 ; ROTBERG Robert L., WEISS Thomas G. (dir.), *From massacres to genocide. The media, public policy, and humanitarian crises*, Washington DC, The Brookings Institution, 1996, 204 p. ; SMILLIE Ian, MINEAR Larry, *The Quality of money. Donor behaviour in humanitarian financing*, Somerville, Feinstein International Famine Center, 2003, 48 p.

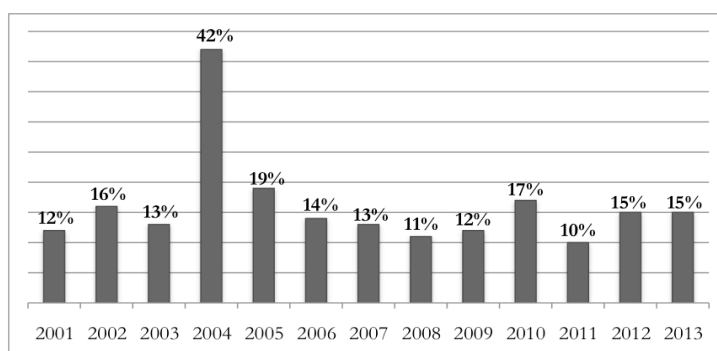
¹²³⁴ COMMISSION EUROPEENNE, « Dans l'ombre des crises oubliées », *Brochure d'information*, 2007.

¹²³⁵ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 52.

¹²³⁶ PATRIAT Lucas, « L'Indonésie après le tsunami : où en est-on un an et demi après ? », dans « Bilan de la gestion financière de l'aide internationale publique et privée post-tsunami », *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, p. 62-94, p. 66.

¹²³⁷ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 52.

¹²³⁸ Pour 2013, la planification initiale d'affectation des fonds prévoit une dotation équivalente à 15 % du budget de la DG ECHO pour neuf « crises oubliées » : réfugiés Rohingyas au Bangladesh et au Myanmar, réfugiés sahraouis en Algérie ; conflits internes en Colombie, au nord du Yémen, en République centrafricaine, dans le nord du Pakistan, en Inde (Cachemire et insurrections naxalites) ; processus de retour post conflit au Sri Lanka (COMMISSION EUROPEENNE, *General guidelines on operational priorities for humanitarian*

Figure 10. Part du budget de la DG ECHO dédié aux crises oubliées¹²³⁹

La durée de ces crises pourrait laisser présager des financements provenant d'EuropeAid et non de la DG ECHO. Celle-ci y consacre des fonds afin d'initier ou de soutenir des projets ne relevant pas strictement de l'urgence, mais s'inscrivant davantage dans des activités de préparation et de réduction des risques de catastrophes, de réhabilitation et de reconstruction. Par exemple, la DG ECHO, en collaboration avec EuropeAid, développe son soutien aux efforts nationaux et régionaux de prévention des crises nutritionnelles et de préparation à la sécheresse en Afrique de l'ouest afin d'aider les communautés locales à réagir rapidement et efficacement¹²⁴⁰.

L'intérêt d'ECHO pour les crises oubliées se traduit non seulement par des financements, mais aussi par des « *efforts concrets visant à changer les perceptions. C'est ainsi que sa [celle d'ECHO] stratégie de communication et d'information prête une attention toute particulière aux crises oubliées. L'objectif est de redresser le plus possible le déséquilibre en informant les leaders de l'opinion et le grand public sur des tragédies humanitaires largement ignorées où la présence médiatique internationale est faible* »¹²⁴¹. Ces efforts se traduisent par des publications et la mise en ligne de témoignages sur le site internet, mais aussi, plus ponctuellement par exemple, par le parrainage de la conférence « Crises oubliées, crises prolongées : défis humanitaires, enjeux européens » (Paris, décembre 1999).

aid in 2013, op. cit., p. 6.

¹²³⁹ Graphique élaboré à partir des données des rapports annuels pour les années 2001 à 2009 et les stratégies opérationnelles pour les années 2010 à 2013. Le montant accordé aux crises oubliées en 2004 semble disproportionné par rapport aux autres années, pourtant la Commission le confirme : « *au cours de l'année, une aide totale de 239 millions EUR a été allouée à ces crises, soit 42 % des 570 millions EUR engagés au titre du FED et du chapitre 23 02 du budget* » (Rapport annuel 2004, COM(2005) 580 final du 23.11.2005). L'aide aux populations tchétchènes représentait la principale crise oubliée financée en 2004.

¹²⁴⁰ Voir *supra* paragraphe 2 et DEVELOPMENT INITIATIVES, *Global Humanitarian Assistance 2006*, 2006, 208 p., p.185.

¹²⁴¹ ADINOLFI Costanza, « ECHO entend se concentrer sur les "crises oubliées" », *Revue des Questions humanitaires*, n° 19, automne 2002, p. 24-27, ici p. 27.

L'engagement de la DG ECHO à apporter son soutien aux crises oubliées montre sa volonté de se distinguer d'autres acteurs, principalement bilatéraux, qui ont tendance à concentrer leur aide sur les crises suscitant leur intérêt politique et les plus visibles. L'action humanitaire européenne cherche en particulier à se démarquer de l'aide américaine, considérée comme l'un des instruments de politique étrangère et de lutte contre le terrorisme. Le financement de projets dans des pays non inscrits parmi les priorités politiques des États membres participe à lutter contre la politisation de l'aide européenne. D'ailleurs, l'évaluation de la DG ECHO publiée en 2006 constate :

« Les responsables des départements chargés de l'aide humanitaire dans les différents États membres ont tenu à exprimer leur pleine satisfaction quant au travail effectué par la DG ECHO. L'un d'eux a eu ces termes : "nous devons rendre grâce à Dieu pour l'existence de la DG ECHO car elle veille à répondre aux crises oubliées qui éclatent dans le monde" [...] Tous les États membres ont exprimé leur profonde estime pour le travail effectué par la DG ECHO »¹²⁴².

Selon les évaluateurs, des États membres auraient montré un certain intérêt à s'inspirer d'ECHO pour accorder davantage d'importance à cette catégorie de crises dans leur prise de décision¹²⁴³. Les partenaires reconnaissent la complémentarité de la DG ECHO par rapport à l'aide bilatérale et considèrent même l'attention particulière que celle-ci accorde aux crises oubliées *« comme un de ses points les plus forts »*¹²⁴⁴.

La considération pour les populations de « crises oubliées » est devenue l'une des composantes de la stratégie d'aide humanitaire de la Commission. Or, l'ambition affichée par la DG ECHO d'être l'un des acteurs humanitaires les plus impliqués en la matière paraît incompatible avec sa volonté de gagner en visibilité. Pourtant, cette particularité est l'un des thèmes privilégiés par la Commission lorsqu'elle communique sur son action humanitaire. Paradoxalement donc, l'engagement financier et communicationnel de la DG ECHO par rapport aux « crises oubliées » renforce la visibilité et la singularité d'ECHO sur la scène humanitaire internationale et lui confère une certaine valeur ajoutée. Helen Versluys parle même de *« marque de fabrique »* et de *« label qualité »* de la DG ECHO, alors que la plupart des acteurs humanitaires, notamment les États, cherchent à s'offrir une visibilité maximale en intervenant principalement lors des crises très médiatisées¹²⁴⁵.

¹²⁴² GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 21.

¹²⁴³ *Ibid.*, p. 52.

¹²⁴⁴ *Ibidem.*

¹²⁴⁵ VERSLUYS Helen, « The role of the humanitarian relief in overall EU crisis response and aid strategy », op. cit., p. 165. L'évaluation 2000-2005 d'ECHO partage ce point de vue : *« l'aide humanitaire fournie par la DG*

Outre la couverture médiatique, le manque d'intérêt géostratégique, qu'il soit politique ou économique, semble déterminant pour expliquer « l'oubli » d'une crise. Pourtant, la force de plaidoyer des acteurs humanitaires permet parfois d'attirer l'attention des décideurs politiques et des médias sur certaines crises oubliées. Benoît Miribel, alors Directeur général d'ACF, partage ce point de vue : « *le témoignage et le plaidoyer sont devenus indissociables sur le terrain, pour agir sur les raisons mêmes de la crise et ses incidences humanitaires* »¹²⁴⁶.

La malnutrition au Sahel, qui combine plusieurs facteurs de crise oubliée, en est un exemple probant. Contrairement à un séisme ou à un tsunami par exemple, il ne s'agit pas d'un événement ponctuel et soudain, même si les mois correspondants à la « saison de la faim », caractérisée par des pics de malnutrition, attirent davantage d'attention que la situation des populations souffrant de malnutrition chronique, c'est-à-dire chaque jour. Ce phénomène diffus conduit à un certain fatalisme par rapport à la faim et à la sécheresse au Sahel, voire à un sentiment que les États sont responsables de la situation (qui n'ont pas pris les mesures nécessaires pour enrayer la crise lorsque que les systèmes d'alerte précoce ont prévus et annoncés des déficits alimentaires par exemple). Les pays affectés ne disposent pas d'une image très positive, en raison de l'instabilité politique marquée par une corruption généralisée et des coups d'État, mais aussi, et surtout depuis quelques années, de la croissance des activités terroristes, y compris à l'encontre d'Occidentaux.

Ensuite, le paroxysme de la malnutrition aiguë sévère (pendant les mois précédant la récolte) ne se manifeste pas dans les pays occidentaux pendant une période de fêtes, traditionnellement plus généreuse, ni pendant des vacances scolaires, plus propice à la consultation des médias. Au surplus, les Occidentaux ne se comptent pas parmi les victimes de la malnutrition (contrairement au tsunami de 2004 par exemple). La malnutrition au Sahel n'est que faiblement médiatisée (relativement au nombre de victimes), ce qui s'explique non seulement par la latence de ce phénomène, mais aussi par l'absence de vidéos amateurs permettant d'apporter une couverture médiatique supplémentaire (les journaux télévisés des pays occidentaux y recourent de façon croissante). Après la période de sécheresse des années 1973 à 1985¹²⁴⁷, la situation

ECHO, *qui s'attache aux crises oubliées, moins visibles, retenant moins l'attention, permet à l'aide bilatérale des États membres de répondre à ce qui est souvent appelé les "crises-CNN" »* (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 21).

¹²⁴⁶ MIRIBEL Benoît, « Derrière les crises oubliées, un monde fragmenté », *Revue Humanitaire*, n° 9, Hiver 2004, p. 20-22, ici p. 20.

¹²⁴⁷ Au sujet des principaux épisodes de sécheresse et de crise alimentaire au Sahel, voir la présentation succincte dans « Afrique de l'Ouest : La révolution nutritionnelle du Sahel », *IRIN*, 26 juillet 2010, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/89963/afrique-de-l-ouest-la-revolution-nutritionnelle-du-sahel>.

alimentaire dans les pays du Sahel a été délaissée par les médias et les bailleurs. La Commission constate que « *la crise nutritionnelle au Niger en 2005 a révélé la réalité d'une crise humanitaire cachée et largement oubliée à travers le Sahel* »¹²⁴⁸. La lutte contre la malnutrition est revenue sur le devant de la scène politique et médiatique à la faveur de la crise alimentaire de 2005 très médiatisée au Niger, avant de retomber dans un oubli quasi-général jusqu'aux « émeutes de la faim » et la crise alimentaire de 2008. Depuis, les bailleurs et les médias ne s'intéressent qu'épisodiquement et sporadiquement à l'état nutritionnel des populations sahéennes. Ce niveau d'intérêt politique et médiatique peut en partie s'expliquer par la tendance à l'exagération des nombres avancés pour représenter l'ampleur de la malnutrition. En donnant des chiffres surévalués, non seulement les agences qui les publient se décrédibilisent, mais elles tendent également à empirer la situation en décourageant l'action par la description d'un problème semblant insurmontable¹²⁴⁹.

L'attention spécifique d'ECHO aux crises oubliées ne doit cependant pas être un prétexte à l'inaction politique pour résoudre ces crises. La DG ECHO tente de favoriser la résilience des communautés et des institutions en appelant d'autres acteurs, parmi lesquels EuropeAid et les départements de coopération au développement des États membres, à financer les activités nécessaires à la reconstruction et la réhabilitation des sociétés¹²⁵⁰.

Conclusion

La malnutrition entraîne des conséquences sur le comportement de l'enfant¹²⁵¹ et sur son développement mental et cognitif. Pourtant, ce n'est que très récemment que la malnutrition est devenue une priorité de santé publique. Auparavant, l'intérêt politique et médiatique voué à la malnutrition se constatait seulement lors des graves crises alimentaires mettant en exergue la morbidité et l'impact sécuritaire de ce fléau. Si cet intérêt se révèle toujours proportionnel au taux de mortalité, les acteurs humanitaires sont parvenus à attirer l'attention sur la nécessité et l'efficacité de l'action en dehors des « situations d'urgence ».

¹²⁴⁸ *Plan global Sahel 2007, op. cit.*, p. 10.

¹²⁴⁹ EBERSTADT Nicholas N., « The Problem of global malnutrition is exaggerated », dans HAERENS Margaret (dir.), *Malnutrition, op. cit.*, p. 28-34.

¹²⁵⁰ Voir les décisions de financement des différentes crises oubliées et celles relatives au Sahel depuis 2007.

¹²⁵¹ J.-F. Bouville, qui a étudié cette incidence, cite par exemple « *les effets sur la motivation et la curiosité de l'enfant, [la] réduction des activités exploratoires* », BOUVILLE Jean-François, *La malnutrition infantile en milieu urbain africain. Etude des étiologies relationnelles*, Paris, L'Harmattan, 2004, 356 p., p. 27.

Un consensus apparaît désormais. La réduction des taux de malnutrition au Sahel requiert une approche multisectorielle¹²⁵² et par étapes. Cette approche ne pourra offrir les résultats escomptés sans une volonté politique forte de la part des gouvernements sahéliens, une mobilisation de la société civile, une coordination des efforts ainsi que des financements continus et pérennes¹²⁵³.

L'expérience acquise dans le cadre du plan global Sahel a conduit la Commission européenne à redéfinir ses orientations. La stratégie que la DG ECHO développe pour combattre la malnutrition au Sahel et la publication de communications précisant la position de la Commission en matière de santé, de nutrition et de sécurité alimentaire dans les pays en développement révèlent la mutation de l'aide humanitaire européenne. Dans sa communication présentant le cadre stratégique de l'Union pour améliorer la nutrition maternelle et infantile, elle dépasse son rôle de bailleur en affirmant que « l'UE, qui est l'un des principaux donateurs au monde dans les domaines de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'assistance alimentaire humanitaire, possède un avantage comparatif distinct et important pour combler ce manque de données factuelles et assume une responsabilité en la matière »¹²⁵⁴. Elle reconnaît l'impact qu'elle peut avoir non seulement en termes de financement ponctuel des opérateurs, mais aussi d'orientation de la lutte contre la malnutrition au niveau mondial.

Un degré élevé d'innovation s'observe tant au niveau conceptuel qu'opérationnel : adoption d'une approche multisectorielle intégrant les secteurs de la santé, de l'assainissement et de l'agriculture dans les programmes nutritionnels ; appui à la coordination européenne et internationale ; redéfinition des modalités de l'aide ; soutien à la recherche en nutrition ; développement de protocoles pour prévenir et soigner la malnutrition aiguë sévère en coopération avec les autorités nationales ; ou encore promotion de nouveaux produits nutritionnels. L'innovation est d'ailleurs une composante intégrale de la stratégie que la DG ECHO poursuit au Sahel car cela lui permet de tester et d'évaluer de nouvelles approches et modalités pour lutter contre la malnutrition¹²⁵⁵.

¹²⁵² Les principaux secteurs concernés sont la nutrition, la santé (en particulier infantile et maternelle), le développement agro-pastoral, l'eau et l'assainissement, l'économie.

¹²⁵³ Voir SANCHEZ-MONTERO Manuel, UBACH Núria Salse, SULLIVAN Morwenna, *Undernutrition : Lessons from Niger. Harmonising proven strategies beyond the emergency phase. Zero Hunger Phase 2*, Paris / Madrid, ACF International / Tripode, juin 2011, 60 p., p. 16-32.

¹²⁵⁴ COM(2013) 141 final du 12.03.2013, *op. cit.*, p. 12. Remarquons que le document accompagnant cette communication comporte sept « *operational case studies* » pour illustrer les lignes directrices, dont trois sont issus du plan global Sahel (deux au Niger et un au Mali) (SWD(2013) 72 final du 12.03.2013. *op. cit.*).

¹²⁵⁵ GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report*, *op. cit.*, p. 27. Les évaluateurs soulignent par exemple l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'aide offerte par les programmes de transferts financiers (les bénéficiaires

La Commission tente de développer des systèmes d'aide alimentaire non seulement pour intervenir lors de crises nutritionnelles, mais également pour lutter contre la malnutrition sur le long terme. Outre les productions locales et ciblées d'aliments thérapeutiques, les programmes de transferts financiers offrent un réel soutien à l'économie locale. La plus-value qu'apporte la Commission ne doit cependant pas masquer le potentiel d'amélioration de la stratégie d'aide alimentaire et nutritionnelle¹²⁵⁶.

La stratégie de lutte contre la malnutrition au Sahel représente, à notre sens, l'une des principales composantes ayant favorisé la maturation de la DG ECHO. Par conséquent, celle-ci devient un acteur de premier plan, voire incontournable, dans la lutte contre la malnutrition au Sahel. Or, tout cela n'aurait été possible sans le partenariat entre la Commission et des organismes spécialisés dans l'aide humanitaire.

II. Une relation particulière et stratégique avec les partenaires

« En moins de dix ans, l'Europe des Quinze via ECHO est devenue le plus gros donateur de l'aide humanitaire d'urgence. Un réseau de partenariat original s'est mis en place et un savoir-faire sans précédent a été développé »¹²⁵⁷.

Constatant en 1991 que « face à une volonté politique d'intervention, la Communauté peut, dans le modèle actuel, se trouver dans la situation de ne pas disposer des moyens d'action de sa politique », la Commission ne se satisfait pas de son rôle sur la scène humanitaire, à savoir celui d'un « banquier » et d'un « relai financier » et non d'un « opérateur direct » ni d'un « partenaire »¹²⁵⁸. La

d'aide alimentaire « classique » étaient parfois contraints de revendre une partie de l'aide pour acheter d'autres produits, comme du sucre, du thé, des fruits, mais aussi des médicaments, du combustible, des livres scolaires, etc.). L'approche innovante de la Commission permet également d'éviter des problèmes sanitaires ou nutritionnels rencontrés lorsque des produits insuffisamment testés sont fournis aux populations (*ibid.*, p. 34).

¹²⁵⁶ Au sujet des améliorations possibles, voir HAVER Katherine, HARMER Adele, TAYLOR Glyn *et al.*, *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context*, *op. cit.* Les limites constatées concernent : l'opérationnalisation de l'approche sectorielle, le manque de cohérence dans l'articulation des efforts internationaux et européens ; l'inégale qualité des évaluations des besoins réalisées par les partenaires, la disparité des évaluations de l'impact des projets et la recherche en nutrition. De plus, le personnel de la DG ECHO sur le terrain ne serait pas suffisamment sensibilisé aux modalités contenues dans la communication relative à l'assistance alimentaire humanitaire, alors qu'il en comprend généralement l'esprit et la portée (*ibid.*, p. 7). Voir également HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 35). Cet écueil est par ailleurs favorisé par la rotation du personnel (voir *infra* Partie 3, chap. 2, II, B, 1).

¹²⁵⁷ RUBIO François, « L'Union européenne et l'action humanitaire », *op. cit.*, p. 68. Au sujet de l'histoire des relations entre ECHO et ses partenaires, voir le témoignage d'un ancien Conseiller de la Commission et Adjoint du directeur d'ECHO : COX Robert, « Témoignage sur l'action humanitaire de l'Union européenne à travers l'expérience d'ECHO (European Community Humanitarian Office) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°95, 07/09 2009, p. 75-81.

¹²⁵⁸ « La commission décide de créer l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*, p. 2 (point 2).

création d'ECHO devait répondre à l'envie de renforcer la stratégie humanitaire et devait offrir davantage de visibilité aux actions communautaires. Afin d'optimiser sa réponse, la DG ECHO cultive la diversité de ses partenaires tout en conservant un certain contrôle sur leurs actions (A). Consciente de l'expérience et des compétences des organismes qu'elle finance, elle a choisi de limiter sa propre capacité d'intervention directe pour entretenir avec ses partenaires des relations toujours plus étroites (B).

A. Une recherche de diversité et de contrôle

Deux étapes jalonnent la relation contractuelle. La signature du contrat-cadre définit tout d'abord les conditions générales, à savoir les procédures et les obligations respectives de la Commission et de ses partenaires. La sélection d'un partenaire et, incidemment, son accès aux fonds européens, n'est donc plus négociée pour chaque intervention. Les parties élaborent ensuite un contrat d'opération précisant les conditions spécifiques de chaque projet financé. Ce contrat permet un gain de temps considérable et d'autant plus précieux, s'agissant d'actions d'urgence, en ce sens qu'il n'est plus nécessaire de négocier les termes du partenariat lors de l'envoi des secours.

Le partenariat est fondé sur l'article 214 § 4 TFUE et les articles 6 à 8 du règlement humanitaire¹²⁵⁹. Le contrat-cadre de partenariat (CCP), document légal assez détaillé, est institué par une décision du 23 mai 1993 et entré en vigueur en septembre suivant. Il caractérise les relations entre ECHO et les ONG ainsi que d'autres organismes humanitaires¹²⁶⁰. Il a pour but « d'accélérer et de simplifier les procédures de décision » et de « structurer et institutionnaliser les relations à long terme » avec les partenaires signataires¹²⁶¹.

¹²⁵⁹ « 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 21 du traité sur l'Union européenne » (art. 214 § 4 TFUE). Le règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 9 mentionne la possibilité pour la Commission « de financer des actions humanitaires mises en œuvre par [...] des organismes spécialisés des États membres », sans en préciser les modalités. De tels financements restent insignifiants (inférieurs à 1 % du budget d'ECHO). Pourtant, les États membres, notamment les plus actifs en matière d'aide humanitaire, détiennent des capacités logistiques qui justifieraient la mise en œuvre d'actions conjointes avec la Commission. À ce sujet, voir DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 501-504.

¹²⁶⁰ Nous distinguerons les contrats signés avec les ONG (CCP/ONG) de ceux signés avec les organisations internationales (CCP/OI) et les agences de l'ONU (FAFA, *Financial and Administrative Framework agreement*). Les ONG représentant la majorité des partenaires en nombre et en volume d'aide financée, nous nous référerons généralement à ce partenariat, sauf mention contraire. Voir le site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/partners/humanitarian_aid/fpa_fr.htm.

¹²⁶¹ COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel 1993 sur l'aide humanitaire*, COM(94) 40 final du 16 février 1994, p. 1.

Le CCP est adapté aux différentes structures des organismes susceptibles de mettre en œuvre l'action humanitaire décidée par la Commission. Celle-ci recherche en effet une large représentativité de ces organisations afin de bénéficier des multiples atouts qu'elles présentent, en termes d'efficacité et de réactivité. En combinant les projets de partenaires de nature différente, la Commission espère une meilleure complémentarité des actions mises en œuvre et une plus grande adéquation entre ces projets et les besoins des bénéficiaires de l'aide. L'un des objectifs poursuivis par la DG ECHO est donc la diversité de ses partenaires (1).

Le contrat-cadre de partenariat constitue un document unique au sein de la Commission. La DG ECHO est en effet la seule entité de la Commission à avoir élaboré un CCP du fait du caractère exceptionnel des activités qu'elle finance. Ce contrat simplifie certes les procédures de décision et de soumission de projets, dans le but de répondre rapidement aux besoins lorsqu'une crise survient, mais il codifie aussi les conditions générales de la collaboration, par la définition des rôles et des responsabilités respectives de chaque partie¹²⁶². D'ailleurs, les partenaires ont vu se renforcer les obligations de justifier leurs dépenses et de rendre des comptes en matière de résultats, ECHO ayant saisi l'opportunité d'exercer un contrôle administratif et financier sur ses partenaires (2).

1. Le choix de la diversité

La DG ECHO a fait le choix de s'appuyer sur une assez grande diversité d'organismes avec lesquels elle signe un contrat de partenariat. Cette stratégie s'inscrit dans la volonté de la Commission de pouvoir apporter une couverture optimale – la plus complète et la plus appropriée possible – des besoins dans les différentes zones affectées par des crises. La Commissaire Georgieva affirme d'ailleurs : « *the diversity of ECHO partners is what makes ECHO capable of making a fast response to crises and disasters around the world* »¹²⁶³. Cette diversité offre donc à la DG ECHO la capacité d'exploiter au mieux les ressources

¹²⁶² Le contrat-cadre de partenariat est renégocié avec les partenaires tous les cinq ans (de nouveaux CCP ont été établis en 1999, 2003 et 2008, cette dernière version ayant été modifiée en 2009 suite à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La prochaine révision interviendra en 2014). Dans sa version en vigueur, le CCP comprend cinq titres et quatre annexes. Les titres décrivent respectivement les objectifs et principes ; les modalités de financement des actions ; les modalités de suivi et de contrôle ; les conditions de suspension et de résiliation ; ainsi que les dispositions finales. Les annexes comportent le formulaire unique ; le format standard de convention de subvention ; les conditions générales applicables à la convention de subvention ; ainsi que les règles et procédures applicables aux marchés immobiliers, de fournitures, de travaux et de services attribués dans le cadre d'actions humanitaires financées par l'Union.

¹²⁶³ VOICE, « Interview with Kristalina Georgieva », *VOICE Out Loud*, n° 14, octobre 2011, p. 16.

proposées par son vaste réseau de partenaires¹²⁶⁴. Cette diversité s'exprime en fonction de la nature de l'organisme concerné (a) et des compétences qu'il est susceptible d'offrir (b).

a) La nature de l'organisation

Les partenaires de la DG ECHO sont des organisations non gouvernementales ou internationales, ces dernières relevant principalement des Nations Unies et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR)¹²⁶⁵. La taille et la renommée des organismes varient évidemment, même si la DG ECHO privilégie le professionnalisme des partenaires, favorisant de fait les grandes structures dont l'expérience est reconnue. Chacun des partenaires est en mesure d'apporter aux projets une contribution originale et parfois décisive afin de réduire la souffrance humaine dans un contexte déterminé¹²⁶⁶.

Considérées comme des acteurs incontournables de l'action humanitaire, les ONG occupent une place centrale et croissante parmi les partenaires d'ECHO. Près de la moitié des fonds européens consacrés à l'aide humanitaire est dédiée aux ONG qui rendent l'aide opérationnelle. Le rôle prépondérant qui leur est donné témoigne de la crédibilité, du sérieux, de la responsabilité et de l'efficacité que la DG ECHO reconnaît aux ONG.

Leur capacité d'adaptation aux circonstances, leur connaissance du contexte, leur expérience dans le pays, les réseaux qu'elles y cultivent, nouant parfois des partenariats étroits avec les structures et les communautés locales, ainsi que la motivation et l'engagement de leur personnel sont autant de valeurs ajoutées qui garantissent une assistance très efficace en matière de distribution de l'aide. Les ONG disposent souvent de structures opérationnelles locales préexistantes, favorisant la proximité avec les populations, et capables de se mobiliser très rapidement lorsqu'une crise survient. Elles

¹²⁶⁴ Le partenariat se manifeste également par la coopération avec des entités universitaires (voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, A, 3) et les États membres, dont les agences spécialisées sont assimilées à des partenaires, telles que DFID (Department for International Development, Royaume-Uni), GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, l'Agence de coopération technique pour le développement, Allemagne), THW (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, l'Agence fédérale de secours techniques, Allemagne), MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, l'Office national de la protection civile et de la préparation aux crises, Suède), SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency, Suède), DANIDA (Agence danoise pour le développement international, rattachée au ministère des Affaires étrangères du Danemark) et Cooperazione Italiana allo Sviluppo (Coopération italienne au développement) (voir *supra* Partie 2, chap. 2, I, B, 1).

¹²⁶⁵ Le MICR rassemble le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) ainsi que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le partenariat entre la DG ECHO et ces entités est régi : par le CCP/ONG pour les Sociétés nationales de pays européens (par exemple la Croix-Rouge française) ou le CCP/OI pour le CICR et la FICR.

¹²⁶⁶ Voir l'Annexe 3 table f. Les évaluations des partenariats entre la DG ECHO et les organismes

identifient généralement avec précision les besoins des populations les plus vulnérables. L'impact social des activités des ONG peut s'avérer important et/ou durable, notamment du fait de l'ancrage de ces organisations dans les communautés et du recrutement majoritaire de personnel local.

La confiance que les communautés locales leur accordent fait parfois la différence entre la vie et la mort, les ONG obtenant plus facilement l'accès aux bénéficiaires. Elles sont en effet souvent reconnues pour leur indépendance à l'égard des entités politiques nationales et internationales. Dans des zones où les agences onusiennes ou les acteurs gouvernementaux ne sont pas toujours autorisés à intervenir pour des raisons politiques, l'indépendance des ONG, à l'instar des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, permet à certaines d'entre elles d'apporter de l'aide à des populations qui ne recevraient pas d'autre aide internationale.

Toutes ces qualités garantissent aux ONG une certaine légitimité d'action¹²⁶⁷. Consciente des atouts qu'elles présentent, la DG ECHO s'efforce d'entretenir et d'améliorer ses relations avec ces organisations. L'afflux de financements à destination des ONG s'explique partiellement en raison de la possibilité donnée à la DG ECHO par le CCP/ONG de contrôler ces fonds dépensés pour l'action humanitaire, alors que les modalités de contrôle des contributions aux agences onusiennes sont moins étendues¹²⁶⁸. Les charges de personnel, généralement moindres par rapport au personnel onusien, peuvent également inciter ECHO à recourir massivement aux ONG qui sont perçues comme plus efficaces. Comparativement aux procédures administratives de la Commission, les structures non gouvernementales peuvent être rapidement opérationnelles grâce à la souplesse de leur fonctionnement et à leur présence sur le terrain. Enfin, comme les contractuels d'ECHO ont dans leur majorité construit leur expérience au sein d'ONG, ces dernières tendent à être sensiblement privilégiées par rapport à d'autres organismes¹²⁶⁹.

Les ONG sont souvent critiquées pour leur approche ciblée. Le partenariat avec ECHO leur permet d'inscrire leurs projets au sein d'une approche globale qu'elles contribuent à définir. Lorsque la Commission élabore ses appels à propositions à destination de ses partenaires, elle tente de déterminer la réponse la plus appropriée et la

humanitaires sont disponibles sur http://ec.europa.eu/echo/evaluation/partners_fr.htm.

¹²⁶⁷ Action contre la faim et Médecins sans frontières se révèlent ainsi être des partenaires incontournables dans la lutte contre la malnutrition au Sahel (observations au Burkina Faso en décembre 2008).

¹²⁶⁸ Voir *infra*.

¹²⁶⁹ MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 14.

plus complète possible aux besoins créés par une crise. Dans ce cadre, les ONG n'interviennent pas individuellement selon leurs compétences, leurs budgets et leurs préoccupations. Des consortiums de partenaires élaborent de façon croissante des projets dont la couverture est proportionnellement plus large que lors de soumissions individuelles.

Cette pratique répond aux efforts de la Commission pour améliorer son ratio de personnel par rapport à la charge administrative que représente la gestion des subventions. La Commission tente parallèlement de renforcer la viabilité des petits projets. Pourtant, elle est « *consciente que cette approche ne peut être généralisée, car dans certains cas, la taille réduite d'un projet géré par une ONG peut précisément conditionner son succès* »¹²⁷⁰. Des bénéficiaires pourraient, en effet, se retrouver exclus d'opérations à grande échelle alors que leurs besoins nécessiteraient une assistance humanitaire.

Par ailleurs, l'Union, dont le déficit démocratique a souvent été critiqué, a compris relativement tôt que le pouvoir politique croissant des ONG rendait incontournable leur implication dans sa stratégie humanitaire. Les ONG contribuent en particulier à sensibiliser l'opinion publique européenne aux problématiques humanitaires et à promouvoir l'action de la Commission.

Les agences spécialisées des Nations Unies constituent la deuxième catégorie de partenaires privilégiés par la DG ECHO. Les fonds accordés aux agences onusiennes ont augmenté de façon considérable au fil des années (de 11,3 millions d'euros en 1990 à 492,8 millions d'euros en 2012), tout comme la part du budget réservée à ces partenaires (de 9,8 % en 1990 à 41,9 % en 2012)¹²⁷¹. Parmi celles-ci, le PAM et le HCR occupent une place privilégiée puisqu'ils reçoivent un quart des financements d'ECHO¹²⁷².

L'ONU et ses agences présentent l'avantage non négligeable d'avoir une vocation universelle et de couvrir l'ensemble des zones de crise. Leur présence géographique et leurs considérables capacités logistiques permettent de garantir la distribution de l'aide, y compris lors de crises complexes qui se déroulent sur de grands espaces et qui entraînent des déplacements massifs de populations¹²⁷³. Pourtant, pendant les années quatre-vingt-dix, la

¹²⁷⁰ Document de discussion de la Commission COM (2000) 11 final du 11.01.2000, « La Commission et les Organisations non gouvernementales : le renforcement du partenariat ».

¹²⁷¹ ECHO, *Annual Report 1994. The year of the Rwandan tragedy*, Luxembourg, OPOCE, 1995, 44 p., p. 36-37 ; DG ECHO, *Rapport financier 2012*. Voir également l'Annexe 3 table f.

¹²⁷² Le PAM est devenu l'une des deux agences onusiennes les plus financées par la DG ECHO depuis le transfert de la ligne budgétaire d'aide alimentaire en 2007, auparavant financée par le budget de la coopération au développement.

¹²⁷³ Au sujet des raisons du recours aux agences onusiennes par la Commission, voir COUR DES COMPTES, « Assistance communautaire mise en œuvre par l'intermédiaire d'organisations des Nations Unies : prise de

Commission européenne fait preuve d'une « *perception négative de la performance des NU dans plusieurs cas* » ; identifie « *un certain nombre de déficiences* » en termes de sécurité aux opérations humanitaires menées par les agences onusiennes et déplore le « *manque de visibilité du financement communautaire pour des opérations menées par les NU* »¹²⁷⁴.

Les relations entre la DG ECHO et les agences onusiennes se révèlent plus complexes qu'avec les ONG. Des cultures organisationnelles distinctes et des modes de gestion et d'administration divergents ne facilitent ni la communication, ni, *a contrario*, la coopération et la coordination. Les différends concernent la durée de l'engagement (les Nations Unies préférant des programmes sur le long terme, non compatibles avec le principe d'annualité du budget européen) ; la transparence des coûts ; l'identification des contributions et la responsabilité des donateurs ; le système d'audit et de contrôles ; les modalités d'évaluation des résultats¹²⁷⁵. Les relations avec le PAM, principal partenaire de la DG ECHO, ne sont pas aussi difficiles dans la mesure où les fonds sont majoritairement accordés pour des projets d'aide alimentaire, mis en œuvre à court terme.

Un contrat-cadre de partenariat avec les agences spécialisées de l'ONU n'a pu être conclu qu'en août 1999 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002) sous la forme d'un accord cadre financier et administratif spécifique aménageant des dispositions adaptées à leurs mandats¹²⁷⁶. Cet accord, signé entre les agences onusiennes et la Commission (et non la DG ECHO) a considérablement simplifié et apaisé les relations entre elles. Selon Tasneem Mowjee, l'élaboration d'un partenariat avec les Nations Unies constituait pour la Commission une « *stratégie visa[n]t notamment à renforcer la représentation d'ECHO auprès des grandes organisations humanitaires onusiennes, pour donner à ECHO une visibilité et une influence qui soient à la mesure du poids de l'office dans le champ humanitaire international* »¹²⁷⁷. Pour autant, des

décision et contrôle », *Rapport spécial n° 15*, 2009, p. 32 et 36.

¹²⁷⁴ COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Édifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*, COM(2001) 231 final/2 du 30.05.2001, p. 5-6. Ce document poursuit deux objectifs principaux. Il vise d'une part à favoriser la construction d'un partenariat plus transparent, financièrement prévisible et facile à évaluer non seulement avec des agences, mais aussi des fonds et des programmes sélectionnés au sein du système onusien en fonction de leur capacité à correspondre aux objectifs de la Commission. D'autre part, il entend renforcer l'engagement de la Commission en matière de dialogue politique avec les Nations Unies.

¹²⁷⁵ Voir GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁷⁶ Auparavant, ECHO soutenait tout de même les agences onusiennes grâce au financement thématique visant à renforcer les capacités des agences onusiennes (qui perdure désormais parallèlement au FAFA), voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, A, 2. Cet accord complétait celui signé en décembre 1994 relatif à la clause de contrôle financier applicable à tous les contrats et accords financiers entre la Commission et les Nations Unies. Une « *Déclaration conjointe sur la coopération entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre de la gestion des crises* » a en outre été signée le 24 septembre 2003.

¹²⁷⁷ MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op. cit.*, p. 122.

désaccords au sujet de modalités juridiques et budgétaires, notamment, ont ralenti le processus de négociations.

Les règles financières de la Commission requièrent un contrôle strict *a posteriori* des dépenses engagées ainsi que des rapports sur l'utilisation des fonds. La DG ECHO a donc souhaité répercuter ces exigences sur ses partenaires qui sont contraints de se soumettre à la clause d'audit prévoyant d'une part que les organismes financés remettent un rapport financier détaillé quant à l'utilisation des fonds reçus, d'autre part que la Commission ou la Cour des Comptes détient un droit de vérification des conditions d'exécution des contrats. Or, les agences de l'ONU doivent respecter leurs propres règles financières, inhérentes au système onusien et peu compatibles avec le CCP, stipulant qu'aucun compte ne peut être rendu quant à l'utilisation des financements reçus pour des actions opérationnelles. En raison de sa clause d'audit, les agences onusiennes étaient donc réticentes à signer le CCP. Pourtant, le HCR (en décembre 1993) puis le PAM (en mai 1995) et l'UNICEF (en juin 1995) sont parvenus à un accord avec ECHO¹²⁷⁸.

Par ailleurs, les agences onusiennes souhaitaient établir des contrats pluriannuels afin de disposer de davantage de visibilité et de garanties quant aux montants dont elles pourraient bénéficier. Or, cela s'oppose au principe d'annualité du budget de l'Union. De plus, la Commission s'efforce de limiter les décisions de financement relatives à l'aide humanitaire d'une durée supérieure à douze mois, en raison du mandat de la DG ECHO, qui privilégie le financement d'actions d'urgence, mais aussi du fait que les dérogations au règlement financier de l'Union dont la DG ECHO bénéficie pourraient être remises en question si elle finançait des actions sur une plus longue durée¹²⁷⁹. L'accord cadre finalement conclu permet aux agences de l'ONU d'avoir accès aux fonds non négligeables que la Commission met à la disposition de ses partenaires humanitaires. En revanche, ces agences conservent leur propre système de passation des marchés, de comptabilité et de responsabilité.

Cette tendance a été renforcée avec l'entrée dans l'Union d'États favorables au système onusien et au multilatéralisme tels que la Suède et la Finlande.

¹²⁷⁸ COM(96) 105 final du 18.03.1996, *op. cit.*, p. 35. Le HCR a pu signer un CCP alors qu'ECHO représentait certes l'une des sources primordiales de fonds pour l'agence onusienne, mais dépendait fortement du HCR pour aider les réfugiés, principalement en ex-Yougoslavie.

¹²⁷⁹ Voir GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 10. Les évaluateurs ajoutent que ces contraintes ne devraient pas empêcher la DG ECHO de fournir des plans pluriannuels indicatifs aux organisations internationales partenaires, notamment lors de crises prolongées, plans qui seraient confirmés ou rectifiés annuellement après approbation du budget.

Principal partenaire parmi les organisations internationales autres que l'ONU, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) se caractérise également par sa couverture géographique quasi universelle grâce à l'implantation étendue des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹²⁸⁰. Leur présence, conférant une solide connaissance des acteurs et des enjeux locaux, ainsi que l'expérience et l'engagement de leur personnel, permettent une très grande réactivité et une répartition équilibrée et adéquate des interventions. La DG ECHO entretient par ailleurs des contacts réguliers avec les sociétés nationales de la Croix-Rouge des États membres de l'UE. Le CICR présente également le sérieux avantage de promouvoir le droit international humanitaire à travers son réseau dont les membres sont généralement reconnus par les protagonistes des crises comme indépendants et neutres. D'ailleurs, « *les principes de la Croix-Rouge constituent une référence importante pour les activités d'aide humanitaire de l'UE et notamment celles de la DG ECHO* »¹²⁸¹.

En raison de divergences de points de vue, notamment au sujet de la visibilité et des modalités de financement et de contrôle, un contrat-cadre de partenariat spécifique a été élaboré pour le CICR et la FICR en 2003 (les sociétés nationales de la Croix-Rouge sont quant à elles régies par le CCP des ONG). Il permet à ces organisations internationales, ainsi qu'à l'POIM (Organisation internationale pour les migrations), de conserver leurs modalités de passation de marchés lorsque la DG ECHO n'est pas le seul contributeur. Cette dernière finance des programmes mis en œuvre par la FICR et les sociétés nationales et contribue également au DREF (*Disaster Relief Emergency Fund*) de la FICR. En 2012 par exemple, la DG ECHO a attribué trois millions d'euros au DREF pour des activités de préparation et/ou de réponse à des crises de faible ampleur¹²⁸².

En définitive, les relations entre la DG ECHO et ses partenaires entraînent globalement les mêmes responsabilités pour les parties, même si les contrats se sont

¹²⁸⁰ Le MICR est constitué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dont le mandat est d'appliquer et de développer le DIH et qui coordonne l'ensemble des activités du MICR dans les situations de conflit ; de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), fondée en 1979 (en tant que Ligue des sociétés de la Croix-Rouge), qui coordonne les efforts déployés par les sociétés nationales en faveur des réfugiés dans les situations de catastrophes naturelles hors zones de conflits et des sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge installées dans presque tous les pays du monde.

¹²⁸¹ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 31. Voir également « Priorités de l'UE pour la 58^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies », 1^{er} juillet 2003, § 28 à 31.

¹²⁸² HIP, *Worldwide response to preparedness for small-scale disasters via Disaster Relief Emergency Fund (DREF)*, adopté le 12.11.2011 pour l'année 2012 (décision de financement ECHO/WWD/BUD/2012/01000). En revanche, elle refuse de participer au CERF des Nations Unies car l'affectation des fonds ne répond pas aux critères d'identification des coûts fixés par le règlement financier de l'Union (voir *supra* Partie 2, chap. 2, II, A, 2).

adaptés à la nature particulière de chaque catégorie de partenaire, à savoir ONG, organisation internationale ou agence onusienne.

b) Les compétences des partenaires

La diversité des partenaires s'exprime également en termes de compétences. La DG ECHO souhaite en effet pouvoir choisir le partenaire qui pourra le mieux répondre aux besoins dans une situation donnée¹²⁸³. Elle construit son réseau d'organisations en fonction des compétences spécifiques que celles-ci peuvent offrir. Les ONG disposant d'importantes ressources mobilisables rapidement et adaptées aux situations de crises offrent à ECHO l'avantage de la rapidité d'action. Le PAM, la FAO et les ONG spécialisées dans la nutrition, telles que ACF, sont sollicitées pour l'aide alimentaire et nutritionnelle tandis que l'OMS et les ONG médicales, telles que MSF et Médecins du Monde, font référence pour les projets d'assistance dans ce domaine. Lorsque des actions sont réalisées plus particulièrement en faveur des enfants, l'UNICEF ou encore l'ONG Save the Children sont les partenaires privilégiés. Les composantes « abris d'urgence » et « eau et assainissement » des projets sont le plus souvent assurées respectivement par le HCR et, dans une moindre mesure, le CICR et l'ONG Solidarités International. Si les acteurs en présence lors de la phase d'urgence n'ont pas prévu ou n'ont pas les compétences pour mener des interventions de plus long terme, s'inscrivant dans le LRRD, le PNUD et les ONG Acted et Oxfam sont par exemple sollicités¹²⁸⁴.

La DG ECHO choisit également avec attention les partenaires opérationnels qu'elle financera pour des projets définis dans le cadre des crises oubliées. Elle privilégiera ainsi les acteurs déjà présents, le plus souvent le PAM pour l'aide alimentaire, le HCR, le CICR et l'OIM pour l'aide aux réfugiés. Il en est de même dans le domaine médical et nutritionnel : la DG ECHO octroie des fonds aux ONG déjà présentes dont les activités sont appréciées par la communauté locale et par la Commission, respectivement MSF et ACF notamment.

¹²⁸³ « Selon une pratique établie, ECHO sélectionnera ses partenaires conformément à l'approche des meilleures pratiques » (DG ECHO, *Stratégie d'aide d'ECHO pour 2003*, 12 décembre 2002) ; « dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide humanitaire, la Commission ne favorise ni les agences des Nations unies ni ses autres partenaires (ONG ou autres organisations internationales). Elle sélectionne les partenaires en fonction de l'adéquation et de l'exhaustivité des propositions d'intervention spécifique présentées pour répondre aux besoins des victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 15*, op. cit., p. 35).

¹²⁸⁴ D'autres organisations entrent bien entendu dans ces catégories, mais il n'est pas utile d'établir ici la liste exhaustive des partenaires dans chaque secteur (la liste étant évolutive et chaque secteur n'étant évidemment pas exclusif puisque des organismes entrent dans plusieurs catégories).

Si la Commission a un temps favorisé une représentation équilibrée de ses partenaires en termes de nationalité¹²⁸⁵, le professionnalisme et la compétence des organisations ont rapidement primé. Cette évolution suit d'ailleurs les recommandations des évaluateurs¹²⁸⁶. Néanmoins, les ONG partenaires sont principalement issues des États membres ainsi que d'États hors Union dotés d'une forte tradition humanitaire, comme la Suisse ou la Norvège. Certaines nationalités sont plus présentes que d'autres, notamment en raison d'un développement plus profond du secteur associatif, donc d'une plus grande expérience, dans les plus anciens États membres, en particulier en Grande-Bretagne et en France (pays d'origine des *French Doctors*)¹²⁸⁷. Les organismes des nouveaux États membres ont encore des difficultés à intégrer le groupe des partenaires¹²⁸⁸.

La diversité de ses partenaires constitue un atout pour la DG ECHO qui s'efforce de la cultiver en maintenant un certain équilibre entre les ONG, les agences onusiennes et les autres organisations internationales. Cependant, force est de constater que le nombre de partenaires ne varie que très peu et stagne autour de deux cents entités¹²⁸⁹. Les fonds européens se concentrent autour de quelques grands organismes. De nombreuses organisations se portent pourtant candidates, mais seule une dizaine, voire une vingtaine, d'entre elles signe un contrat-cadre de partenariat chaque année, en raison notamment des modalités de sélection rigoureuses.

2. Des modalités contractuelles rigoureuses

Le CCP permet à la DG ECHO d'identifier, préalablement aux projets humanitaires, des partenaires de qualité pour mettre en œuvre sa politique d'aide. Les organismes candidats se soumettent à une procédure de sélection en vue de signer un CCP pour obtenir des financements de la Commission. Celle-ci compte notamment sur ses partenaires humanitaires pour agir dès les premières heures d'une crise. Elle a donc

¹²⁸⁵ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, op. cit., p. 12 (point 3.3) : « la Commission s'est souvent limitée à répondre, en tout ou en partie, à des propositions présentées par des partenaires [...] en cherchant à assurer un certain équilibre entre les secteurs d'intervention, les groupes de partenaires et l'origine géographique des ONG ».

¹²⁸⁶ « Le choix des partenaires n'a pas toujours été effectué suffisamment en fonction de leur expérience et de leurs compétences », COM(1999) 468 final du 26.10.1999, op. cit., p. 8.

¹²⁸⁷ Les ONG britanniques et françaises reçoivent la moitié (respectivement 31,78 et 17,93 %) des fonds accordés par ECHO aux ONG partenaires (DG ECHO, *Rapport financier 2012*, annexe VI).

¹²⁸⁸ Cette tendance a été confirmée lors de l'entretien avec Christelle COURTADE (*Assistante juridique*, DG ECHO) à Bruxelles en mai 2011. En 2013, seules 3 % des ONG partenaires de la DG ECHO proviennent d'États membres ayant adhéré à l'Union depuis 2004 (quatre slovaques, trois tchèques, une hongroise et une polonaise, soit six sur deux cent une ONG) (site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/partners/humanitarian_aid/partners_fr.htm).

¹²⁸⁹ 180 partenaires en 2000, 226 en 2013 (*ibidem*).

déterminé des critères de sélection relativement stricts, ce qui crée de fait une sélection parmi les organisations pouvant prétendre à un partenariat avec l'Union : seuls les organismes dotés de fonds propres conséquents peuvent intervenir sans avoir encore reçu de fonds institutionnels.

La DG ECHO accorde ensuite des financements sur la base de soumissions de projets spécifiques des partenaires, ou, plus rarement, de propositions qu'elle émet elle-même. Les montants engagés et les procédures inhérentes au fonctionnement de la Commission justifient que cette dernière impose un suivi attentif, sous la forme de contrôles au cours et au terme des projets ainsi que d'audits ponctuels mais approfondis des organismes partenaires¹²⁹⁰. Par ces modalités, la DG ECHO tient à être informée du déroulement des projets qu'elle finance, non seulement afin de garder un certain contrôle, mais aussi pour réagir et s'adapter si la situation évolue.

Le nombre d'organismes signataires du CCP a crû rapidement dès les premières années de son entrée en vigueur, preuve du succès du CCP. Il faut dire que ECHO, tout récemment créé et avide de reconnaissance, cherchait à légitimer sa compétence. Les critères auxquels ces organismes devaient satisfaire étaient en conséquence relativement souples¹²⁹¹. Ceux-ci ont ensuite été définis de façon plus restrictive par ECHO qui craignait que la croissance trop rapide du nombre de ses partenaires n'engendre des risques, notamment en matière de contrôle, et, en définitive, ne l'affaiblisse¹²⁹².

Bien que les partenaires soient des organisations historiques fortes d'une réelle spécialisation et d'une présence active dans de nombreux pays, le CCP vise à garantir un certain degré de sécurité financière pour les partenaires et à doter la Commission d'un instrument de contrôle. La signature d'un CCP ne constitue pas un accord de financement en tant que tel mais une condition préalable à l'octroi de fonds. La DG ECHO finance ses partenaires qui soumettent des projets suite à la publication des HIP¹²⁹³ ou d'appels à proposition ou à manifestation d'intérêts sur son site internet. Lorsque le projet est accepté, il donne lieu à un contrat d'opération¹²⁹⁴.

¹²⁹⁰ Voir *supra* Partie 1, chap. 2., I, C et II, C.

¹²⁹¹ La sélection d'un partenaire était alors basée uniquement sur « *son expérience, son expertise, son intégrité et sa performance* », critères auxquels s'ajoute, dans la version anglaise, « *its humanitarian character* » (CCP 2003).

¹²⁹² Christine Declerck-Tiberghien note pourtant qu'« *en pratique, les partenaires actuels ont été globalement reconduits et habilités à signer le nouveau CCP – ce qui s'avère relativement logique si, jusqu'ici, ils se sont montrés aptes à mettre en œuvre les opérations financées par ECHO ; ce qui l'est moins pour ceux dont l'efficacité ne s'est pas toujours révélée probante* » (DECLERCK-TIBERGHIEEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 540-541).

¹²⁹³ *Humanitarian Implementation Plan*, voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, C, 1.

¹²⁹⁴ Voir *supra* Partie, chap. 2, II, C, 3.

En amont des propositions de projet et dans le souci de confier la mise en œuvre de sa politique d'aide humanitaire à des opérateurs sérieux et efficaces, il est tout à fait compréhensible que la Commission sélectionne avec rigueur les organismes qui seront autorisés à signer un CCP. Les critères de sélection sont explicitement indiqués dans le contrat-cadre (art. 6.3) et découlent de l'article 7 du règlement humanitaire qui précise les modalités relatives au partenariat avec les ONG¹²⁹⁵. En revanche, les organisations internationales ont moins de modalités à respecter pour devenir partenaires¹²⁹⁶.

La nature et la domiciliation de l'organisme constituent des critères rédhibitoires. Il doit en effet s'agir d'organisations autonomes à but non lucratif dont le siège est domicilié dans l'un des États membres ou dans un État tiers bénéficiaire de l'aide européenne¹²⁹⁷. Ensuite, tout candidat au partenariat est jugé à l'aune de sa gestion financière et administrative, de ses capacités techniques, logistiques et de coordination, mais aussi de son expérience avérée, tant dans le domaine que dans la région concernés (notamment lors de projets antérieurs financés par la Commission) et de son respect des principes humanitaires défendus par la DG ECHO¹²⁹⁸. Les candidats au partenariat doivent également s'engager à favoriser le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ; impliquer les bénéficiaires dans la gestion de l'aide ; veiller à ce que la dignité des bénéficiaires soit préservée, y compris dans les activités de communication ; prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des travailleurs humanitaires¹²⁹⁹.

¹²⁹⁵ Voir Annexe 1. L'article 6.3 du CCP/ONG indique : « la Commission évalue la proposition d'action en prenant notamment en considération les dispositions de la décision de financement, les principes de bonne gestion financière, ainsi que les résultats escomptés et les objectifs de l'action ».

¹²⁹⁶ Le règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 8 ne mentionne aucun critère de sélection. Néanmoins, l'article 11 § 1 précise que « la Commission fixe les conditions d'allocation, de mobilisation et de mise en œuvre des aides visées par le présent règlement ». De plus, le CCP/OI explique : « la DG ECHO s'assurera que la qualité de ses partenaires et de leurs opérations soit conforme aux normes les plus strictes, surtout en matière d'efficacité et de reddition des comptes. Dans ce sens, la DG ECHO peut soutenir des activités transversales dont l'objectif est d'améliorer la qualité et l'efficacité du secteur dans son ensemble » (§ 14 du Préambule).

¹²⁹⁷ À la lecture de la liste des signataires du CCP, force est de remarquer que quinze des deux cent une ONG sont domiciliées en Suisse, en Islande ou en Norvège, États non membres de l'Union mais de l'Association européenne de libre-échange (AELE), l'UE et l'AELE formant l'Espace économique européen (EEE).

¹²⁹⁸ Les candidats doivent également être en conformité avec le Règlement financier, *op. cit.* Ils doivent fournir, selon l'article 93 § 2 de ce règlement, une déclaration écrite certifiant que leur organisation n'a pas fait l'objet par le passé de procédures relatives à de mauvaises pratiques financières (telles que décrites à l'article 93 § 1), ne se trouve pas en situation de conflits d'intérêts ni ne fournit de fausses déclarations (art. 94). Le CCP/ONG indique en outre : *les conditions d'éligibilité minimales qui suivent, seront obligatoirement vérifiées : [...] Souscription à un code de conduite volontaire ou à une charte stipulant l'adhésion aux principes d'impartialité, d'indépendance et de neutralité dans la fourniture de l'aide humanitaire* » (art. 9.5. La définition de ces principes est précisée art. 16). En revanche, la DG ECHO ne peut évaluer le respect concret et continu de ces principes pour chaque projet.

¹²⁹⁹ Les responsables géographiques au siège d'ECHO ne vérifieraient pas ces derniers critères de façon systématique (MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 15).

En définitive, les partenaires sélectionnés doivent offrir à la DG ECHO la possibilité de recevoir des soumissions de projets garantissant une certaine efficacité. Les critères de sélection ont pour but de garantir la qualité des actions mises en œuvre. La rapidité, la flexibilité, la coordination, la planification, la bonne utilisation des ressources ainsi que les systèmes de gestion et de contrôle sont en effet des éléments déterminants quant à l'efficacité de l'aide. La DG ECHO s'intéresse par exemple à la participation des candidats aux forums de coordination humanitaire, organisés notamment par l'ONU.

Les projets que les partenaires souhaitent proposer dans le cadre du plan global Sahel en 2013 doivent respecter « *plusieurs principes généraux* », à savoir les principes humanitaires et l'approche de ne pas nuire (« *do no harm* »), mais aussi l'obligation de visibilité du financement de la DG ECHO¹³⁰⁰. Celle-ci précise que les partenaires sont responsables de leurs projets et qu'ils doivent assurer « *une identification précise des bénéficiaires ; un système de contrôle qui permet la gestion et le suivi régulier des opérations ; un système d'information et de rapport sur les activités et les résultats atteints* »¹³⁰¹. Les partenaires ont également l'obligation de proposer des activités de réduction du risque de catastrophe, de préservation de l'environnement, tout en intégrant la problématique du genre, en favorisant par exemple « *l'implication des femmes dans la gestion / supervision des services et leur participation active aux mécanismes de prise de décision* »¹³⁰². Ces dispositions sont complétées par la volonté de la Commission que les projets s'inscrivent dans la recherche de lien entre l'aide d'urgence et le développement et puissent renforcer « *la capacité locale au niveau technique et organisationnel* » en intégrant « *une approche de pérennité et de faisabilité à l'échelle nationale* »¹³⁰³. Face au contexte sahélien actuel, la DG ECHO demande également aux partenaires de communiquer « *une analyse détaillée des risques sécuritaires* » ainsi que « *les mesures prises dans la gestion de la sécurité du personnel et des biens afin de prévenir et de limiter l'exposition aux menaces* »¹³⁰⁴.

La DG ECHO se livre à une sélection au cas par cas des projets qu'elle financera, suivant des critères toujours plus stricts. En ce sens, l'analyse que Christine Declerck-Tiberghien a livrée de la sélection des projets est toujours d'actualité :

« À priori, à projet égal, la proposition présentant le meilleur rapport coût / efficacité sera alors en principe retenue. Toutefois, tel n'est pas le seul critère de sélection, et le responsable géographique peut pertinemment justifier un choix autre, dans la mesure, par exemple, où la rapidité avec laquelle l'opération peut être mise en œuvre constitue également

¹³⁰⁰ DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2013, op. cit.*, p. 3-4. Voir *infra* Partie 3, chap. 2, I, B, 2.

¹³⁰¹ *Ibidem*.

¹³⁰² *Ibidem*.

¹³⁰³ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁰⁴ *Ibidem*.

un élément déterminant si l'urgence de la situation l'exige. [...] Appréciation par conséquent extrêmement subjective qui dépend, en définitive, du seul responsable géographique, sauf lorsque l'intensité politique requiert une décision à plus haut niveau »¹³⁰⁵.

Bien entendu, une organisation offrant des compétences spécifiques et/ou présente dans des zones délaissées obtiendra davantage de considération et aura plus de chances de devenir partenaire qu'une autre. La Commission vérifie que le candidat au partenariat et son personnel, y compris local, sont de qualité et dotés de l'expérience appropriée leur permettant d'assurer une mise en œuvre efficace des projets qu'elle financera.

En dépit de ces modalités rigoureuses de sélection des partenaires et du nombre d'entités ayant signé le CCP, la DG ECHO est amenée, dans des cas exceptionnels, à financer des activités mises en œuvre par des organismes non partenaires au moment de la soumission de la proposition de projet. La Commission vérifie alors la conformité avec les critères de sélection avant l'octroi des fonds. Si la Commission préfère accorder des financements à des organismes ayant déjà conclu, en amont de la crise, un partenariat avec la DG ECHO, l'exception est possible dans deux cas.

En premier lieu, lorsque l'ONG appartient à un réseau dont au moins l'un des membres est partenaire. Par exemple, Médecins du Monde dispose de délégations dans différents États européens qui ne sont pas toutes partenaires de la DG ECHO. Une délégation partenaire peut donc obtenir des fonds de la Commission pour un projet qui sera mis en œuvre par une autre délégation.

En second lieu, lorsque l'ONG ne satisfait pas (encore) aux critères requis pour devenir partenaire mais travaille par ailleurs très étroitement avec un organisme partenaire. Ne justifiant pas encore de cinq années d'existence en 2012, ALIMA (*The Alliance for International Medical Action*) a par exemple bénéficié de fonds de la DG ECHO pour des projets de lutte contre la malnutrition et le paludisme au Sahel par l'intermédiaire d'un autre organisme partenaire¹³⁰⁶. Depuis, cette ONG a signé un contrat-cadre de partenariat.

Il est tout de même regrettable que la quasi totalité des ONG soit européenne ou issue d'autres pays occidentaux. L'un des critères de sélection des partenaires de l'Union, relatif à la domiciliation dans l'un des États membres du siège de l'organisme candidat, limite de fait l'accès d'organisations locales aux fonds européens. La réticence de la DG ECHO à financer des ONG locales s'explique principalement par des raisons de

¹³⁰⁵ DECLERCK-TIBERGHIEU Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 433.

transparence et de contrôle financier. Par ailleurs, les organisations locales n'ont pas toujours la structure suffisante pour supporter le formalisme dont est empreinte la candidature au CCP. Quand bien même l'organisme parvient à fournir tous les documents exigés et donc à signer un contrat-cadre de partenariat avec la DG ECHO, les audits et les rapports en cours et au terme des projets en alourdissent la mise en œuvre.

Il est évident que cette pesanteur administrative est de nature à décourager de nombreux organismes qui ne pensent pas avoir les moyens nécessaires, en termes de ressources humaines et financières ainsi que de temps, à la constitution de l'acte de candidature puis à l'octroi de fonds européens. En défavorisant *de facto* les structures les plus récentes et/ou les moins importantes, la DG ECHO participe au processus de professionnalisation des acteurs humanitaires. D'ailleurs, certaines organisations préfèrent se soumettre à ce niveau élevé de contrôle, à condition évidemment qu'il n'empêche pas l'action, plutôt que d'évoluer dans un climat de suspicion qui affecte les organismes moins contrôlés ou non certifiés.

Les acteurs humanitaires, en effet, reconnaissent et apprécient généralement le choix raisonné qu'a fait la DG ECHO de n'intervenir directement qu'en de rares cas très spécifiques. Combien d'organismes, à l'image de l'Arche de Zoé, n'hésitent pas à déployer des moyens dits humanitaires alors qu'ils n'en ont, visiblement, ni les capacités adéquates ni un semblant de maîtrise ? Tandis que de nombreuses critiques ont été émises à l'encontre de ces autoproclamés « acteurs humanitaires », critiques souvent étendues à l'ensemble de la communauté humanitaire accusée d'amateurisme, la sélection rigoureuse de partenaires confère à la DG ECHO une certaine protection.

La rigueur administrative entourant les rapports de partenariat répond certes aux exigences contractuelles, mais aussi à la volonté de la Commission de conserver une sorte de tutelle lui permettant de prétendre à une certaine visibilité des projets mis en œuvre par les partenaires. Puisque, sauf exception, la DG ECHO intervient surtout par l'intermédiaire d'organismes opérationnels, il convient de se demander dans quelle mesure le manque à gagner de la Commission en termes d'influence et de visibilité est compensé par des gains en termes de légitimité et de crédibilité. Il semble que le recours à des organisations « *indépendantes, responsables et engagées rendent l'aide humanitaire de l'UE moins vulnérable* »¹³⁰⁷. Dès

¹³⁰⁶ Ne pouvant être cité.

¹³⁰⁷ VOICE, ECHO, « L'Aide humanitaire de l'Union européenne – Vers de nouveaux défis », *Rapport de la conférence*, 20 mai 2003, 65 p., p. 49.

lors, la Commission s'est efforcée de simplifier et d'approfondir ses relations avec les organismes opérationnels qu'elle finance pour mettre en œuvre sa stratégie humanitaire.

B. Un partenariat étroit

La relation de partenariat a évolué au fil des années et s'est équilibré. Initialement entourée d'un réseau d'acteurs opérationnels soumis à ses exigences, la DG ECHO se place désormais, avec ses partenaires, dans une relation de dépendance mutuelle et de réciprocité. En confiant la mise en œuvre de son assistance humanitaire à des organismes, la Commission est en effet autant responsable que ses partenaires de l'efficacité, de la réussite ou de l'échec des projets. De plus, elle peut être paralysée, du moins ralentie, dans la définition de sa stratégie ou de ses lignes directrices en l'absence d'un consensus de la part de ses partenaires. La DG ECHO dépend en somme de ses partenaires pour la mise en œuvre des actions qu'elle finance et pour la réalisation de sa politique humanitaire.

La signature d'un contrat avant toute mise en œuvre d'action humanitaire n'exempte pas les projets d'un certain formalisme. Néanmoins, la DG ECHO a standardisé la proposition de projet établie par le partenaire. Les accords se réduisent aux aspects spécifiques des projets, afin de simplifier considérablement les procédures administratives. Le contrat-cadre, s'il autorise la Commission à contrôler les fonds qu'elle octroie à des fins humanitaires, offre la possibilité aux partenaires d'être consultés lors de la définition de la politique de l'Union en la matière.

Par conséquent, le rôle des partenaires, au premier rang desquels les ONG, ne se limite pas à l'exécution des projets pour lesquels ils reçoivent des fonds de la DG ECHO. Le CCP repose sur des accords contractuels qui s'adressent à tous les partenaires et prévoit plusieurs niveaux de consultation entre ceux-ci et la DG ECHO, représentée par les responsables des unités géographiques au siège et par les assistants techniques déployés sur le terrain. Dès lors, la Commission consulte régulièrement ses partenaires, pour élaborer les nouveaux CCP (1) et dans le cadre de la définition de l'orientation de son action (2).

1. L'implication des partenaires dans l'élaboration des contrats cadres

Le CCP a subi de nombreuses modifications pour en améliorer la souplesse et l'efficacité, prendre progressivement en compte la diversité croissante des organismes

partenaires, mais aussi pour le simplifier et le clarifier¹³⁰⁸. Les partenaires sont bien entendu consultés lors de la révision périodique des contrats cadre de partenariat, établis pour une durée moyenne de cinq ans. Ces révisions se font en concertation avec les ONG, regroupées au sein du collectif VOICE et du comité *FPA Watch* (groupe de veille du CCP)¹³⁰⁹. ECHO et ce groupe se réunissent régulièrement, en général sur une base mensuelle, afin de discuter des propositions et des commentaires émis par les ONG. Ces dernières ont activement participé aux discussions et à la résolution de la plupart des difficultés qu'elles rencontraient.

Les CCP initiaux établissaient une relation asymétrique entre ECHO et ses partenaires, au détriment de ces derniers. Mais ceux-ci ont gagné de l'influence au cours des années et ont pesé de façon croissante sur les révisions du CCP¹³¹⁰. Les négociations du CCP représentent donc un enjeu important, pour les deux parties, puisqu'il fixe le cadre contractuel dans lequel s'inscriront les fonds que la Commission confiera pour la mise en œuvre de l'action humanitaire.

Les premières années d'application du CCP ont été émaillées de critiques issues tant des partenaires que de la Commission. Les premiers souffraient des lenteurs de déboursement des fonds alors que la seconde jugeait sa capacité de contrôle insuffisante¹³¹¹. Une autre préoccupation concernait la soumission de projet : les partenaires regrettaient que les modalités ne favorisent pas le développement de leurs programmes d'aide humanitaire, puisque les fonds qu'ils pouvaient obtenir concernaient le plus souvent des projets ponctuels répondant à la programmation de la Commission. Dans ce contexte, des dialogues de plus en plus fréquents et suivis ont été instaurés entre les deux parties afin de répondre de la façon la plus adéquate aux besoins des populations tout en favorisant la programmation de l'aide.

¹³⁰⁸ Les évaluateurs jugent ainsi que « le CCP révisé [...] renforce[e] la prévisibilité des procédures et [offre] une certaine simplification » et ajoutent : « le travail accompli par le HCR n'aurait pas présenté la même qualité sans le soutien d'ECHO », COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁰⁹ VOICE est l'interlocuteur privilégié de la Commission lors du processus de consultation dans le cadre des révisions du CCP. Le comité *FPA Watch*, dont le fonctionnement est géré par VOICE, est composé d'une vingtaine d'ONG parmi lesquelles un tiers forme une *task force* chargée de se réunir mensuellement avec la DG ECHO pendant la période de négociations du CCP. La création de ce comité répondait au besoin des membres de VOICE de se coordonner dans le cadre de ces négociations et à la demande d'ECHO d'avoir un interlocuteur unique parmi ses partenaires non gouvernementaux (voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, B, 3).

¹³¹⁰ Voir VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.* Le collectif affirme, notamment : « over time, the Watch Group managed to become a serious and formal interlocutor, and ECHO has become willing to consult it on important matters. As one of the Watch Group members said, "ECHO gave us the opportunity to discuss their Bible." This is exceptional compared to other donors within and outside the EC » (*ibid.*, p. 13).

¹³¹¹ VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool », *op. cit.*, p. 93.

La première renégociation du CCP visait par exemple à accroître la rapidité et la souplesse de la réponse aux crises. Peu de temps après l'entrée en vigueur du premier CCP, des réunions ont été organisées entre ECHO et ses partenaires (entre juin et octobre 1994). Alors qu'une proposition de modification du CCP fut présentée en novembre 1994, la négociation du nouveau CCP a été retardée par l'adoption du règlement humanitaire en juin 1996, base juridique susceptible d'avoir des incidences sur le fonctionnement du partenariat¹³¹².

La révision du CCP ayant apporté les changements les plus notables s'est opérée au début des années deux mille. Les partenaires ont été largement consultés et ont pu faire part de leurs préoccupations¹³¹³. Celles-ci concernaient notamment : l'organisation de consultations sur une base plus régulière ; les délais d'approbation des projets par ECHO ; les coûts administratifs ; les montants forfaitaires que les partenaires souhaitaient voir abandonnés au profit des frais réels ; les modalités de passation des marchés ; l'arbitrage (en particulier la possibilité offerte à ECHO de juger si le personnel de l'ONG est suffisamment qualifié) ; le degré de cofinancement¹³¹⁴.

Dans la version entrée en vigueur en 2003, la DG ECHO s'engageait à raccourcir les délais d'approbation des projets (dix jours ouvrés) et de règlement des paiements finaux (soixante jours). Elle prévoyait aussi une réunion annuelle avec une représentation de partenaires mandatée par les organismes humanitaires afin de surveiller la mise en œuvre du CCP et de ses procédures. Parmi les avancées figurait également l'introduction du concept de « *partenariat qualitatif* »¹³¹⁵. La volonté d'évaluer les partenaires annuellement a été abandonnée après 2005, les évaluations effectuées cette année-là s'étant révélées « *un exercice très exigeant pour toutes les parties impliquées* »¹³¹⁶. En revanche, une évaluation basée sur les réalisations, les résultats et l'impact, et non plus uniquement sur la gestion des fonds, fut introduite progressivement. L'ajout d'indicateurs de performance afin d'évaluer les résultats des partenaires répondait au souhait de la Commission de davantage « *responsabiliser les*

¹³¹² Au sujet des premières négociations et révisions du CCP, voir notamment DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 562-566.

¹³¹³ Le Président de VOICE, M. Arne Piel CHRISTENSEN, reconnaissait alors « *la coopération fructueuse et constructive d'ECHO, de sa direction et de son personnel sur lesquels VOICE peut toujours compter* », VOICE, ECHO, « *L'Aide humanitaire de l'Union européenne – Vers de nouveaux défis* », *op. cit.*, 20 mai 2003, 65 p., p. 3.

¹³¹⁴ MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « *Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office* », *op. cit.*, p. 14-16. Les auteurs analysent les modalités et les étapes de la révision.

¹³¹⁵ Le « *partenariat qualitatif* », élaboré dans : COMMISSION EUROPEENNE, *Stratégie d'aide d'ECHO pour 2003*, 12 décembre 2002, 24 p., p. 19-20, intègre la clarification et la simplification des procédures ainsi que l'introduction d'indicateurs de performance dans les soumissions de projets.

¹³¹⁶ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 57.

intervenants en ce qui concerne non seulement les dépenses, mais aussi les résultats »¹³¹⁷. Le responsable des financements publics et institutionnels de Médecins du Monde partage cette opinion : « *l'humanitaire n'était plus intrinsèquement bon, il devait être efficace. Aurions-nous pris cette voie sans obligation d'ECHO ? Oui, sans doute, mais nous avons gagné plusieurs années* »¹³¹⁸.

L'approche basée sur les résultats n'a pourtant pas été favorablement accueillie par certaines ONG, qui estimaient qu'elle reposait sur une transparence excessive et qu'elle nécessitait trop d'ajustements bureaucratiques. Dans la pratique, plutôt que de négocier avec les ONG sur les intrants utilisés dans les projets (le personnel, les moyens logistiques, les fournitures, etc.), l'accent porte désormais sur la réalisation, à la fin du projet, des objectifs que l'ONG s'était fixés. Cette nouvelle approche supposait donc un partenariat avec des organismes humanitaires « professionnels », dotés d'une expérience humanitaire éprouvée et de pratiques internes adaptées à l'urgence, ce qui correspondait mieux à l'état d'esprit dans lequel les ONG travaillaient¹³¹⁹.

Néanmoins, la nouvelle version du CCP ne répondait qu'imparfaitement aux demandes de précisions émanant des partenaires, notamment des ONG, concernant les dépenses éligibles au financement communautaire. Certains d'entre eux jugeaient par ailleurs que ce nouveau partenariat « *compliquait la coopération entre les ONG et la DG ECHO* »¹³²⁰. Les premiers contrats-cadres de partenariat ont en effet conduit à alourdir significativement les processus administratifs des ONG qui sollicitaient les fonds européens, alors que l'une des valeurs ajoutées de ces organisations résidait dans leur souplesse. Les modifications apportées par les CCP ultérieurs, en concertation avec les ONG, ont tenté de simplifier et d'alléger les processus. Le CCP en vigueur – modifié en prévision de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne – propose une version très standardisée des formulaires que les partenaires doivent remplir lorsqu'ils souhaitent envoyer à la DG ECHO une proposition d'action accompagnée d'une demande de

¹³¹⁷ FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation*, *op. cit.*, p. 21. En 2005, les évaluateurs notaient : « *l'introduction de la notion de produits et résultats dans les contrats d'exécution, conformément à l'accord-cadre de partenariat de 2003, constitue un progrès important qui permet d'améliorer la qualité de l'information sur la gestion et ces critères doivent être maintenus* » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 10).

¹³¹⁸ SASLAWSKY Jean, « ECHO et les ONG, une histoire commune », *Humanitaire*, n° 19 « L'Europe humanitaire en question », été 2008, p. 38.

¹³¹⁹ VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 5.

¹³²⁰ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 57.

financement. Pour les ONG partenaires qui sont rôdées aux procédures administratives de la DG ECHO, le CCP standardisé présente l'avantage de la rapidité.

Les partenaires avaient fait part de leurs difficultés à comprendre les procédures administratives de la Commission et à se tenir informés des financements qu'ils pourraient solliciter auprès de la DG ECHO. Celle-ci s'efforce continuellement de rendre ses procédures les plus lisibles possible. À cette fin, elle organise des sessions de formation, publie des manuels et tient à jour un site internet sur lequel les partenaires peuvent trouver documents, explications et contacts¹³²¹.

Dans le cadre de rapports de partenariat toujours plus étroits, la DG ECHO cherche donc à connaître le point de vue et les améliorations souhaitées. Elle organise une conférence annuelle de quelques jours en automne à Bruxelles réunissant tous les partenaires, y compris les organismes qui n'ont signé qu'un seul contrat d'opération dans l'année¹³²². Certaines ONG, notamment membres du collectif VOICE, collaborent avec la DG ECHO afin de s'assurer que le programme proposé soit pertinent pour elles et qu'elles soient suffisamment impliquées durant le séminaire¹³²³.

Cette rencontre permet, lors d'ateliers thématiques où le personnel de la Commission et des organismes partenaires peuvent s'exprimer, d'échanger des informations et du ressenti sur les orientations d'aide humanitaire ainsi que, de manière plus pragmatique, sur les projets. Les critiques que ses partenaires opérationnels lui adressent sont en effet bénéfiques pour la DG ECHO qui n'hésite pas à écouter leurs doléances dans le but d'améliorer globalement l'action humanitaire. Comme l'affirme Jean Saslawsky, responsable des financements publics et institutionnels à Médecins du Monde, *« peu de bailleurs consacrent autant d'heures à décortiquer les règles administratives avec les ONG. Rares sont ceux à être autant présents sur le terrain, à avoir embauché autant d'anciens expatriés d'ONG pour*

¹³²¹ ECHO propose régulièrement des sessions de formation, sur le CCP et sur les outils disponibles, y compris aux sièges des partenaires et sur le terrain, sur le site internet d'aide aux partenaires à l'adresse : <http://www.dgecho-partners-helpdesk.eu>. Il est toutefois regrettable que ce site ne soit qu'en anglais. Pour les partenaires ne signant qu'un ou deux contrats d'opération par an, la session de formation est organisée en marge de la conférence des partenaires. Parmi les manuels, citons notamment les trois tomes de « Partenariat avec la DG ECHO », versions d'octobre 2010 : « Lignes directrices », à destination de tous les partenaires ; « Cadre juridique », à destination des ONG et « Cadre juridique », à destination des OI. La DG ECHO a également adressé une lettre à ses partenaires afin d'expliquer le nouveau processus décisionnel : « Impact des nouvelles procédures de décision de financement sur votre travail », *Lettre adressée aux partenaires* le 17 novembre 2010 (ECHO/B2/AS D (2010)).

¹³²² Plus d'informations sont disponibles, en particulier concernant les dernières conférences, à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/partners/humanitarian_aid/partners_fr.htm.

¹³²³ VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 16.

les nommer experts terrain après un formatage express à Bruxelles »¹³²⁴. En effet, plus l'aide parviendra rapidement aux bénéficiaires et dans les meilleures conditions possibles, mieux la Commission pourra communiquer sur l'efficacité de son action.

2. L'élaboration concertée des orientations de la politique d'aide humanitaire

Afin d'avoir la capacité de réagir de façon appropriée aux crises, la Commission sélectionne avec la plus grande attention mais rapidement les partenaires auxquels elle confie la mise en œuvre d'actions humanitaires. Dans ce contexte, les priorités définies par la DG ECHO sont tributaires d'un « dialogue stratégique » qu'elle mène avec ses partenaires et les États membres réunis au sein du Conseil¹³²⁵. Le but d'ECHO est de chercher à optimiser la complémentarité et la cohérence entre ses priorités et celles des principaux acteurs humanitaires (ONU, MICR, ONG, États donateurs)¹³²⁶. D'autres services de la Commission sont également concernés, tels qu'EuropeAid (notamment l'unité chargée de l'Aide alimentaire), mais aussi les délégations.

La DG ECHO s'est engagée dans un tel dialogue stratégique afin de développer une vision commune et de répartir les tâches plus efficacement dans un pays ou un secteur d'intervention en particulier, permettant par exemple d'adapter les fonds qu'elle octroie aux méthodes de travail de ses partenaires. Des dialogues stratégiques centrés sur la coopération ont été initiés en décembre 2000 avec des agences de l'ONU, le CICR et la FICR, des ONG et des groupes de coordination d'ONG (MSF et VOICE notamment). La DG ECHO, souhaitant connaître les activités de ses partenaires et contrôler leur adéquation avec sa programmation de l'aide, s'est engagée à offrir une certaine prévisibilité de ses financements. En contrepartie, les partenaires se sont engagés à communiquer clairement sur la stratégie qu'ils poursuivent dans leurs activités, ce qui n'a pas été sans soulever de difficultés, encore une fois, avec les organismes onusiens.

¹³²⁴ SASLAWSKY Jean, « ECHO et les ONG, une histoire commune », *op. cit.*, p. 40-41. Il précise : « après des années de travail avec ECHO et plus d'une trentaine d'autres bailleurs de fonds, je suis convaincu que si dans un partenariat chacun influence l'autre, alors oui, nous sommes bien dans une forme de partenariat. Un partenariat bancal sans doute. [...] Le dialogue est inégal, certes mais il a le mérite d'exister. Les rencontres sont fréquentes, les échanges réels. Le respect est là » (*ibidem*).

¹³²⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Office d'aide humanitaire – ECHO – Rapport annuel 2002*, COM(2003) 430 final du 16.07.2003, p. 3 et 49. Le Conseil a lui-même encouragé un dialogue de haut niveau avec les organisations internationales d'aide humanitaire (CONSEIL DE L'UE, 2263^{ème} session du Conseil du Conseil – Développement, Bruxelles, 18 mai 2000, PRES/2000/156, 20 p., p. 23).

¹³²⁶ Par exemple, la Commission et l'UNICEF ont créé un portail internet consacré à leur partenariat, présentant leurs objectifs communs ainsi que des informations relatives à l'aide humanitaire (voir le site internet à l'adresse : <http://www.unicef.org/french/cu/>).

Les priorités de ces derniers sont en effet prédéterminées par leurs organes directeurs en collaboration avec les bailleurs de fonds. Ils recherchaient en premier lieu des fonds pour leur nouvelle stratégie, mais aussi une certaine prévisibilité. La Commission s'est alors efforcée de jouer un plus grand rôle au sein des organes directeurs de ces agences et de renforcer la responsabilisation de ses partenaires onusiens afin que leurs demandes de financements soient davantage en conformité avec les normes d'ECHO¹³²⁷. Au-delà du financement de projets, la DG ECHO fournit à ses partenaires des informations et des perspectives essentielles à la programmation optimale de l'aide¹³²⁸.

Suivant cette même stratégie de renforcement du dialogue avec les partenaires, ces derniers ont été largement sollicités au moment de la rédaction du Consensus et de l'article 214 TFUE. Leurs avis sont également recherchés lors de l'élaboration des documents stratégiques annuels publiés par ECHO. La collaboration entre les partenaires et ECHO (notamment le personnel des bureaux locaux et régionaux ainsi que les experts sur le terrain) concerne également l'élaboration des plans globaux pour certains pays.

La conception du plan global Sahel a par exemple donné lieu à des ateliers sur le terrain avec les partenaires afin de discuter des besoins, des priorités et des contraintes et enjeux locaux¹³²⁹. Comme le précise la DG ECHO dans le document présentant les « Recommandations opérationnelles » pour le Sahel en 2013 : « *ces recommandations opérationnelles ont pour objet de faciliter les discussions avec les partenaires intervenant dans les pays du Sahel et qui souhaitent soumettre une proposition de financement à la DG ECHO. [...] Ces recommandations sont le résultat d'échanges réguliers avec les partenaires et intègrent le contenu des discussions qui ont lieu lors de la réunion des partenaires du 19 novembre 2012 à Dakar* »¹³³⁰.

Il s'agit en somme d'une opportunité unique pour les partenaires opérationnels d'être ainsi consultés par un bailleur. Pourtant, cela n'était pas évident lors du premier CCP, la Commission semblant chercher à contrôler chaque étape des projets mis en œuvre par ses partenaires¹³³¹. Ces derniers devaient ainsi proposer des actions humanitaires répondant

¹³²⁷ MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 14.

¹³²⁸ VOICE a regretté que le dialogue stratégique n'ait pas donné lieu à davantage de discussions autour de la stratégie élaborée par la DG ECHO (VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 17).

¹³²⁹ Entretiens avec Jan EIJKENAAR (*Conseiller humanitaire régional Sahel*, DG ECHO) au Burkina Faso en décembre 2008. Voir également GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille, SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report*, *op. cit.*, p. 33.

¹³³⁰ DG ECHO, *Annexe au plan global Sahel 2013*, *op. cit.*, p. 1.

¹³³¹ Voir APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 40-41.

aux priorités déterminées par la DG ECHO, sans être consultés au préalable dans le processus de définition de la politique humanitaire.

En ne retenant que les projets s'inscrivant parfaitement dans le cadre de la stratégie et des objectifs que la Commission définit pour sa politique humanitaire, certaines ONG craignent que cela ne nuise à leur indépendance, puisque la Commission oriente et influence leurs activités¹³³². D'une part, les projets que les ONG lui proposent essaient de correspondre le plus possible aux besoins identifiés par la DG ECHO ; d'autre part les assistants techniques interviennent régulièrement pendant la mise en œuvre des projets afin d'en assurer le suivi et le fonctionnement conformément aux attentes de la Commission. D'ailleurs, les propositions de projets des ONG les plus impliquées dans le processus de consultations avec la DG ECHO tendent à être davantage retenues ou à obtenir une dotation plus importante que celles émanant d'autres partenaires¹³³³.

Les ONG sont dès lors tentées, voire incitées dans certains cas, d'établir non pas leurs propositions en fonction de leurs propres objectifs, mais de les adapter aux priorités de la DG ECHO, d'autant que les financements s'accompagnent d'exigences croissantes en termes de comptes à rendre : « *ces partenaires, qui sont obligés de suivre les procédures prévues, vont parfois jusqu'à inventer artificiellement des "projets" afin de répondre aux exigences d'ECHO sans que cela n'améliore nécessairement la qualité ou le contrôle* »¹³³⁴.

Si ces exigences peuvent représenter des contraintes pour les organismes partenaires, ceux-ci reconnaissent volontiers qu'il s'agit parfois du « prix à payer » pour bénéficier de la manne des fonds européens. Ils n'ont d'ailleurs pas toujours d'autre alternative, notamment lorsqu'il s'agit de crises négligées par les autres bailleurs, auquel cas les fonds de la DG ECHO constituent bien souvent la principale source de financement. D'ailleurs, des partenaires, y compris parmi ceux dont le budget dépend essentiellement des fonds européens, n'ont pas le sentiment de perdre leur autonomie, notamment quant au choix des zones d'intervention ou encore quant à la conception et à la mise en œuvre des projets¹³³⁵. Certains considèrent même pouvoir influencer les stratégies de la DG ECHO en termes de répartition géographique¹³³⁶.

¹³³² Plus généralement, au sujet des acteurs influençant les ONG, voir WILLIAMS Roy, « Les règles de l'engagement : un examen des relations et des attentes dans la distribution de l'assistance humanitaire », dans CAHILL Kevin M., *Au fondement de l'action humanitaire*, Paris, NiL éditions, 2006, 274 p., p. 137-160.

¹³³³ VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 19.

¹³³⁴ COM(1999) 468 final du 26 octobre 1999, *op. cit.*, p. 17.

¹³³⁵ PETITVILLE Franck, « Les ONG et l'action humanitaire dans la mise en scène internationale de l'UE »,

Les ONG ne sont pourtant pas complètement dépendantes financièrement de la DG ECHO. Elles disposent généralement de fonds privés et peuvent s'adresser à d'autres bailleurs publics, en premier lieu aux ministères des États membres. Pourtant, l'existence même de certains partenaires – ne disposant pas toujours de source alternative de fonds publics ou préférant s'affranchir des fonds gouvernementaux – dépend presque exclusivement des fonds qu'ils reçoivent de la Commission¹³³⁷. Celle-ci semble d'ailleurs avoir joué un rôle non négligeable dans l'essor des ONG au cours des années quatre-vingt-dix en les accompagnant et en les soutenant, comme le rappelait Jean-Christophe Rufin, alors Président d'Action contre la Faim : « elles [les ONG] se sont développées aussi, il faut le mentionner, grâce au soutien de l'Europe et en particulier grâce au partenariat avec ECHO qui leur aura donné une force très importante »¹³³⁸.

Dans ces conditions, toute modification de la politique européenne peut avoir des répercussions dramatiques. L'asymétrie du partenariat perdure dans certains domaines. Il est évident que la DG ECHO peut mettre en concurrence ses partenaires et choisir le projet dont le rapport efficacité/coût lui semble le meilleur. Les partenaires veillent en particulier à l'adéquation de leurs activités avec les priorités d'ECHO. De nombreuses consultations entre la DG ECHO et ses partenaires ont lieu lors de l'élaboration de décisions de financement, notamment dans le cadre des HIP et de propositions de

Colloque ONG et action humanitaire : entre militantisme transnational et action publique, La Rochelle, 12-13 avril 2001, p. 9.

¹³³⁶ « NGOs also consider these relationships as opportunities to influence ECHO's geographical strategies. [...] it seems that compared to other donors, the ECHO desks offer more opportunities for dialogue and compromise concerning project implementation, finances and reporting » (VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 16).

¹³³⁷ L'un des exemples les plus probants en est la liquidation d'Équilibre à la fin des années quatre-vingt-dix, alors l'une des plus importantes ONG humanitaires françaises, à la suite du retrait d'ECHO, qui représentait 93 % de ses ressources en 1994-1995. Par ailleurs, une étude souligne que 45 % des ressources publiques totales des ONG humanitaires françaises proviennent de la Commission européenne. Les ONG françaises reçoivent donc davantage de fonds de la Commission que d'autres organisations internationales ou de leur gouvernement (COMMISSION COOPERATION-DEVELOPPEMENT, *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, Paris, Commission Coopération-Développement, 2003, 40 p. et SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », Paris, Centre d'études européennes de Sciences Po, *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 04, 2008, 18 p., p. 8).

¹³³⁸ VOICE, ECHO, « L'Aide humanitaire de l'Union européenne – Vers de nouveaux défis », *op. cit.*, p. 26. Rony Brauman partage aussi cet avis : « ce qui a démultiplié la croissance des ONG, c'est l'augmentation du volume des financements institutionnels – en particulier ceux d'ECHO » (« Les ONG et l'Afrique, Entretien avec Sylvie Brunel et Rony Brauman », La documentation française, *Questions internationales*, n° 5, janvier-février 2004, p. 47-53, ici p. 50-51). Jean Saslawsky, administrateur en 1994 de la mission Bosnie de l'ONG Equilibre, précise : « les contrats ECHO avaient quelque chose de magique. L'argent pleuvait, des ONG nouvelles apparaissaient tous les mois. [...] La création d'ECHO au début du conflit des Balkans avait permis à bon nombre d'ONG de voir le jour », SASLAWSKY Jean, « ECHO et les ONG, une histoire commune », *op. cit.*, p. 36-38. Il ajoute : « Pour nous, ONG humanitaires françaises il y a eu un avant et un après ECHO. Toutes ont bénéficié des fonds d'ECHO et construit une partie de leur croissance grâce à cette institution un peu à part. Si aujourd'hui, la concurrence est plus rude, avec les agences des Nations unies et les ONG du nord de l'Europe, ECHO reste le bailleur de fonds majoritaire », *ibid.*, p. 40. Voir également SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », *op. cit.*, p. 4 et 10-12.

projets¹³³⁹. De plus, la DG ECHO procède parfois à une présélection des partenaires opérationnels si l'urgence de la situation requiert une mise en œuvre rapide (notamment lorsqu'un partenaire est déjà présent dans la zone où s'est produite une catastrophe) et/ou lorsque le partenaire identifié possède des compétences spécifiques (en termes de nutrition, d'assainissement, d'accueil de réfugiés, etc.).

Le partenaire et la DG ECHO élaborent souvent ensemble la proposition, dont le responsable géographique du siège et l'assistant technique d'ECHO sur le terrain conseillent et orientent la rédaction. Ce dialogue a officiellement pour but d'assurer rapidité, transparence et surtout coordination entre le bailleur et l'opérateur, qualités essentielles pour la mise en place de l'aide d'urgence¹³⁴⁰. En réalité, la DG ECHO s'assure que les fonds seront utilisés selon sa stratégie et ses orientations. Cette pratique conduit à une certaine harmonisation et standardisation des modalités de soumission de projet des partenaires.

Cette procédure réduit par ailleurs le risque qu'une proposition soit rejetée. Plus le partenaire aura consulté ECHO, plus sa proposition sera proche des orientations du bailleur. Afin d'accroître leurs chances de se voir accorder des financements, les partenaires établissent donc régulièrement leurs propositions moins en fonction de leur capacité opérationnelle à apporter une réponse à une crise donnée qu'en fonction des critères que la DG ECHO retiendra¹³⁴¹. Celle-ci rend d'ailleurs publics les critères selon lesquels elle juge les propositions qui lui sont soumises. Le projet doit évidemment correspondre à une

¹³³⁹ Comme indiqué dans l'Annexe « Impact des nouvelles procédures de décision de financement sur votre travail » de la lettre adressée par la DG ECHO aux partenaires le 17 novembre 2010 sous la référence ECHO/B2/AS D (2010) : « la DG ECHO pourra consulter les partenaires avant l'adoption de la décision de financement et/ou avant la publication du HIP afin d'obtenir des contributions sur la crise (réunions de consultation). Des réunions d'information pourront être également organisées après la publication des HIPs et avant la date limite pour la soumission des propositions. Ces réunions seront annoncées à l'avance sur le site internet de la DG ECHO ».

¹³⁴⁰ Une évaluation réalisée par le Groupe URD de la réponse post tsunami en 2004-2005 souligne que « les bonnes relations entre ECHO et les ONG françaises ont été des facteurs essentiels pour la capacité d'adaptation des projets à des contextes très évolutifs. Cette flexibilité a été très importante quand les ONG ont constaté qu'une trop grande quantité de bateaux allait être construite. Il a fallu modifier les objectifs quantitatifs et investir plus en aval dans la filière » (ZIEGLE Cécile, ROUILLE D'ORFEUIL Henri, « Tsunami : évaluation des ONG, transparence financière et qualité des projets », dans « Bilan de la gestion financière de l'aide internationale publique et privée post tsunami », *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, p.75-82, ici p. 77. Cet exemple concret montre l'utilité du dialogue entre ECHO et ses partenaires en ce qu'il permet de réorienter l'aide au cours d'un projet vers les activités les plus utiles et les plus efficaces.

¹³⁴¹ Les ONG travaillant de longue date avec la DG ECHO savent notamment comment remplir les formulaires pour être certains d'obtenir des financements européens (entretiens avec du personnel d'Acted, d'ACF-France, d'Aide médicale internationale et de Médecins du Monde, 2^e et 3^e salons des solidarités, Paris, juin 2008 et juin 2010). Cette pratique est connue et implicitement acceptée par la DG ECHO (entretien, DG ECHO, propos non attribuables, 2008). Elle est d'autant mieux acceptée qu'en cas d'utilisation des fonds à des fins trop éloignées de celles stipulées dans le contrat, ECHO peut refuser de verser le reliquat du financement, voire demander le remboursement des fonds avancés dans les cas les plus graves (le

réponse appropriée (déterminée en fonction de besoins clairement identifiés) et s'inscrire dans la stratégie définie par la DG ECHO. Celle-ci juge également les propositions selon le degré d'expertise et de technique de l'organisme soumissionnaire¹³⁴². Les échanges entre la DG ECHO et ses partenaires conduisent généralement à ce que la proposition corresponde aux exigences d'ECHO et que l'accord de financement soit délivré dans les plus brefs délais. Servant l'intérêt du partenaire et de la Commission, ces discussions entraînent une mise en œuvre plus rapide.

« La DG ECHO entretient des relations solides et saines avec la communauté des ONG. Ces relations sont plus fortes et exercent une influence nettement plus grande que celles qu'elle entretient avec les agences internationales »¹³⁴³. Elle dépend évidemment des ONG et de ses autres partenaires pour la mise en œuvre des actions humanitaires. La DG ECHO exerce néanmoins une réelle influence sur le déroulement des activités du projet, non seulement lors de son éventuelle participation à l'élaboration de la proposition de projet, mais surtout grâce au suivi effectué par les assistants techniques sur le terrain. Ceux-ci peuvent en effet réorienter les activités du partenaire si ces dernières s'éloignent quelque peu des activités initialement convenues dans le contrat d'opération. Pourtant, les assistants techniques facilitent les relations avec les partenaires puisqu'ils jouent souvent le rôle de médiateur entre les ONG et le siège de la DG ECHO à Bruxelles, rôle favorisé par l'expérience qu'une part non négligeable du personnel de la DG ECHO, notamment des bureaux nationaux et régionaux, a acquis au sein de ces ONG avant de travailler pour la Commission¹³⁴⁴.

remboursement reste toutefois exceptionnel).

¹³⁴² Pour exemple, la DG ECHO précise dans le « Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP) – Région du Sahel en Afrique de l'Ouest » du 7 décembre 2010 les principes suivant lesquels elle évaluera les propositions : « o **Pertinence/qualité/faisabilité de la proposition.** Cela recouvre, entre autres, la qualité et la pertinence de l'évaluation des besoins, la connaissance du pays/ de la région, la pertinence et l'adéquation des activités proposées, l'expérience antérieure et les antécédents du partenaire dans le secteur ou le pays/ la région, la conformité avec les politiques sectorielles et la stratégie de la DG ECHO pour le pays/ la région,

o **Qualité de l'analyse concernant la LRRD et dispositions de transition.** Les campagnes de sensibilisation en vue de parvenir à une transition durable vers une aide au développement à plus long terme visant à la réduction des risques de catastrophe et la sécurité alimentaire et nutritionnelle figurent parmi les objectifs essentiels de la stratégie Sahel de la DG ECHO. Les partenaires sont invités à préciser clairement comment ils espèrent réaliser le transfert/ l'intégration de leur action humanitaire à court terme vers les structures locales et les institutions,

o **Respect des principes et des normes de l'aide humanitaire.** Il comprend l'adhésion au consensus européen sur l'aide humanitaire et à la communication de la Commission sur l'aide alimentaire humanitaire,

o **Respect des conditions générales régissant les accords de la DG ECHO.** Cela inclut de veiller à une visibilité appropriée du financement apporté par la DG ECHO,

o **Évaluation des risques.** Elle comprend une appréciation de l'évaluation des risques effectuée par le partenaire, la planification de la gestion des risques et des urgences et la formation du personnel à la sécurité. » (souligné dans le texte).

¹³⁴³ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 34.

¹³⁴⁴ Le contexte d'intervention, souvent difficile, favorise l'établissement de relations étroites entre les assistants techniques et le personnel des organismes partenaires : ces derniers échangent plus facilement et

La consultation régulière des partenaires, lors de réunions de travail, de conférences annuelles et de formations, participe à renforcer la relation que la DG ECHO a établie avec les organismes qui mettent en œuvre sa politique. Le collectif d'ONG VOICE a notamment noué un dialogue permanent avec la Commission. Son expertise est appréciée au sein de la DG ECHO qui n'hésite pas à le consulter régulièrement (au moins une fois par trimestre) et à échanger des informations et des points de vue sur les enjeux et les problématiques de l'aide humanitaire.

Suivant la même logique, trois organismes humanitaires, sélectionnés par la DG ECHO, forment le consortium « Inspire »¹³⁴⁵. Ce consortium, qui a débuté ses activités en janvier 2012 par une évaluation de l'état des lieux des politiques humanitaires de la DG ECHO, doit l'appuyer dans le développement et la diffusion de ses politiques. Le diagnostic initial des besoins vise à aider la DG ECHO à établir un plan d'action détaillé. De plus, le consortium lui fournit des conseils et de l'expertise sur des problématiques humanitaires majeures (telles que l'aide alimentaire, les relations civilo-militaires, la protection, le LRRD, etc.) et la soutient dans la conception des politiques humanitaires en collaboration avec son personnel, ses partenaires et ses bénéficiaires.

Conclusion

Le partenariat avec les ONG et les organisations internationales instaure des procédures uniques au sein de la Commission. Après des années de rapports asymétriques limités à la gestion matérielle et financière des contrats d'opération, la DG ECHO s'efforce de se positionner comme un véritable partenaire et d'instaurer des relations plus équilibrées et durables, basées sur la confiance réciproque et la coopération directe¹³⁴⁶. La Commission considère en effet qu'elle ne peut fournir une aide de qualité sans établir un partenariat étroit avec les opérateurs humanitaires.

plus volontairement avec les assistants techniques qu'avec les fonctionnaires de Bruxelles (entretiens et conversations personnelles avec des assistants techniques de la DG ECHO et du personnel d'organismes partenaires entre 2008 et 2011). D'un autre côté, l'ONU redoute parfois que cette proximité entre le personnel de terrain de la DG ECHO et les ONG ne nuise à la neutralité des projets au détriment des agences onusiennes (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 26).

¹³⁴⁵ Les trois organismes retenus sont le Groupe URD (coordinateur du projet), le Global Public Policy Institute (GPPi) et l'Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción humanitaria (IECAH), qui disposent de multiples instruments de recherche, d'études, de formation, d'animation d'ateliers et de méthodologie utiles à la DG ECHO. Pour plus d'informations sur ce consortium, voir la page internet qui lui est consacrée sur le site du Groupe URD à l'adresse : <http://www.urd.org/Le-Consortium-INSPIRE>.

¹³⁴⁶ VOICE, « Partners in Humanitarian Aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 3.

Grâce à l'implication et à la poursuite de ses intérêts de la part de chacune des parties, le partenariat s'est considérablement étendu. Quantitativement d'une part, puisque d'un partenariat concentré sur quelques-unes, ECHO entretient désormais des CCP avec près de deux cents ONG. Qualitativement d'autre part, en ce sens que l'efficacité et la qualité du partenariat ne se sont pas diluées avec l'augmentation du nombre de partenaires. La DG ECHO a su s'entourer d'acteurs aux compétences, à la taille et au budget divers afin de disposer d'une palette d'intervenants auxquels elle peut recourir en fonction des besoins qu'elle a identifiés. La diversité des partenaires qu'elle rassemble contribue à la qualité de l'assistance humanitaire que la DG ECHO fournit ainsi qu'à la complémentarité des champs d'action et des approches culturelles.

Les orientations humanitaires de la Commission sont conçues en étroite collaboration avec ces partenaires qui se chargent de mettre en œuvre concrètement l'assistance, qu'il s'agisse de l'élaboration ou de la réalisation des projets. Les partenaires apprécient et accordent beaucoup d'importance au partenariat avec un bailleur tel qu'ECHO, qui leur permet d'une part d'avoir accès à des fonds non négligeables et qui donne un crédit certain aux actions ainsi financées auprès des acteurs locaux et des organismes humanitaires. « *Certain[es ONG] considèrent même les financements institutionnels comme un atout : ils réduisent le coût de la collecte de fonds et assurent une meilleure autonomie envers une opinion publique instable, tandis que leurs effets pervers peuvent être contrecarrés par une bonne gestion* »¹³⁴⁷.

Malgré les difficultés rencontrées, le collectif d'ONG VOICE n'hésite pas à juger le partenariat en termes très positifs : « *this symbiotic type of operational "partnership" permits ECHO to be considered one of the most effective EC services, in terms of accomplishing its humanitarian mandate as well as in terms of commitments and payments* »¹³⁴⁸. Il ajoute : « *all NGOs consulted for this paper considered their partnership with ECHO to be exceptional compared to other donors* »¹³⁴⁹.

Les partenaires récurrents jouissent d'une relation plus équilibrée que les partenaires occasionnels. Ils tirent davantage de bénéfices du partenariat en étant par exemple consultés par la DG ECHO. Ils participent à la définition des orientations humanitaires de

¹³⁴⁷ TANGUY Joëlle, « Le nerf de la guerre de l'assistance humanitaire : politiques de financement, pratiques et écueils », dans CAHILL Kevin M., *Au fondement de l'action humanitaire*, Paris, Nil éditions, 2006, 274 p., p. 189-224, ici p. 201.

¹³⁴⁸ VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 2. Le collectif reconnaît en outre les efforts de la DG ECHO pour adapter le contrat-cadre de partenariat aux spécificités de ses partenaires (« *ECHO has worked hard to arrange for convenient contract and payment conditions that respond to the reality of humanitarian aid, in recognition of the specificity of its partners – NGOs for example, which due to their independence and flexibility have a special ability to carry out high-quality aid projects quickly and professionally, and often under duress* », *ibid.*, p. 3).

la Commission et peuvent mener des actions de lobbying et avoir des échanges plus équilibrés avec ECHO. En revanche, les partenaires dont peu de projets ont été retenus et/ou dont les projets n'ont reçu que de faibles montants de la Commission subissent davantage le partenariat et doivent respecter les exigences stipulées dans le contrat-cadre.

Conclusion du chapitre

« Avec le soutien d'ECHO et d'autres organisations, la communauté humanitaire est en train de mener une initiative coordonnée et approfondie pour élaborer une stratégie efficace permettant d'atteindre ces enfants »¹³⁵⁰. L'évaluation à l'origine de ce jugement énumère ensuite « certaines des composantes les plus marquantes » : l'intégration d'indicateurs de nutrition dans les systèmes d'alerte précoce ; le développement des protocoles nationaux pour le traitement de la malnutrition aiguë et le renforcement des structures nationales pour la nutrition ; l'exonération des frais de santé pour les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes ou allaitantes ; l'utilisation de transferts financiers pour prévenir la malnutrition ; la prise en considération de la relation existant entre la pauvreté et la malnutrition (avec l'analyse de l'économie des ménages¹³⁵¹) ; le traitement de malnutrition aiguë modérée avec des aliments de supplémentation prêts à l'emploi et des distributions ciblées ; une approche intégrée et coordonnée de prévention de la malnutrition chronique et aiguë¹³⁵². La Commission, en particulier sa Direction générale d'Aide humanitaire, a participé à chacune de ces avancées, certes avec un engagement et des résultats variables, mais néanmoins significatifs.

La récurrence et la sévérité croissante des crises alimentaires ont remis en cause les approches adoptées par les différents intervenants impliqués au Sahel. Organisation apprenante, la Commission a tiré des leçons de ses échecs. La gestion de la crise nutritionnelle au Sahel par la DG ECHO en 2012 témoigne de l'implication majeure de la Commission, qui est l'un des acteurs les plus actifs en la matière. Selon des consultants, « *the Sabel programme is very telling in that it provides an example of how ECHO can use its comparative advantage (quick response, field presence, knowledgeable staff, good relations with a variety of actors) to tackle long-term issues on a structural but not really a programmatic level* »¹³⁵³. Issu de la volonté de

¹³⁴⁹ *Ibid.*, p. 18 (nous soulignons).

¹³⁵⁰ GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 19.

¹³⁵¹ Voir *supra* Partie 2, chap. 1, I, B, 3.

¹³⁵² GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sahel*, *op. cit.*, p. 19-20 et 87.

¹³⁵³ HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 15.

mieux prévenir les crises, le plan global Sahel élaboré par ECHO propose une réponse pluridimensionnelle, qui peut se résumer en trois mots : connaissance, action, plaider.

Le renforcement des systèmes d'alerte précoce et de l'évaluation des besoins a participé à l'amélioration des connaissances de base¹³⁵⁴. L'axe « action » s'est concentré sur la réduction de malnutrition aiguë : dans sa forme sévère par la mise en place de la gratuité des soins et la distribution d'aliments thérapeutiques ; dans sa forme modérée par l'adaptation des modalités d'assistance alimentaire à la diversité des situations. Le plaidoyer, articulé autour de la sensibilisation et de la mobilisation des intervenants au Sahel, a permis d'atteindre un relatif consensus autour de l'urgente nécessité d'agir pour renforcer les capacités de résistance des populations et des communautés aux crises alimentaires.

En particulier, la lutte contre la malnutrition exige des gouvernements et des acteurs internationaux d'améliorer le traitement de la forme aiguë sévère, en accord avec les protocoles nationaux élaborés en concertation avec les agences onusiennes sur la base de recherches scientifiques. Les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi, mis au point à la fin des années quatre-vingt-dix, ont prouvé leur efficacité dans les années deux mille. La majeure partie des financements octroyés par la DG ECHO dans le cadre de sa stratégie pour le Sahel est utilisée pour approvisionner les centres nutritionnels avec ces produits, distribués par les partenaires opérationnels de la Commission.

La décision de la Commission de ne plus mener d'actions humanitaires opérationnelles, basée sur le constat qu'elle ne bénéficiait pas d'un avantage comparatif conséquent dans ce domaine, témoigne d'une véritable maturité. Ce partenariat a influencé le dispositif international d'aide humanitaire : « ECHO a soutenu les actions de plusieurs organismes internationaux et ONG dans un contexte par ailleurs difficile, contribuant ainsi de façon importante à la stabilité du système mondial de réponse humanitaire »¹³⁵⁵.

Pourtant, la Commission est consciente que le partenariat est source de fragilité. En confiant la mise en œuvre de l'aide à ses partenaires, elle admet implicitement que sa volonté politique seule ne suffit pas et qu'elle est tributaire des organisations spécialisées qui réalisent concrètement la stratégie humanitaire de l'Union. Paradoxalement, alors que la Commission est devenue l'un des principaux bailleurs de fonds de l'aide humanitaire, elle se place volontairement dans une situation de dépendance vis-à-vis de ses partenaires et ne bénéficie pas des retombées médiatiques et de la popularité entourant traditionnellement

¹³⁵⁴ Voir *supra* Partie 2, chap. 1, II, B.

¹³⁵⁵ COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 8.

l'aide humanitaire¹³⁵⁶. La volonté de la DG ECHO de se protéger de cette vulnérabilité explique la rigueur imposée dans le contrat-cadre de partenariat. En contrepartie des financements européens, les partenaires doivent prouver leur fiabilité et leur expertise.

À l'heure où l'Union réorganise ses services dédiés à l'action extérieure, le caractère unique du partenariat et les relations toujours plus étroites que la DG ECHO entretient avec les organismes spécialisés traduisent la volonté d'ECHO de se singulariser en déléguant l'opérationnalité à des partenaires. En outre, la spécificité du partenariat s'exprime par l'asymétrie dans les relations entre les deux parties. L'exigence administrative et de « *reporting* » financier, que la Commission justifie en raison de la nature et des montants accordés, est cependant de nature à décourager les plus petites organisations opérationnelles.

La sélection qu'elle opère parmi les projets proposés par ses partenaires, certes nécessaire en termes de réactivité, ne satisfait pourtant pas complètement la Commission qui est consciente des atouts que la diversité de ses partenaires lui offre. Le partenariat confère d'autres avantages non négligeables à la Commission. Il lui permet de fournir une réponse rapide, même en cas de crise soudaine. De plus, la diversité des partenaires garantit un meilleur respect du principe de neutralité. Au sein de ce partenariat, les parties ont le mérite de chercher à comprendre le point de vue adverse : la DG ECHO cherche à comprendre les contraintes, les besoins et les intentions de ses partenaires, et inversement. Par conséquent, les parties ont une meilleure compréhension mutuelle, nécessaire à l'instauration de la confiance entre les deux parties. La valeur de ces relations détermine non seulement la qualité des actions humanitaires entreprises, mais aussi l'influence que la Commission peut exercer.

¹³⁵⁶ Cette popularité est néanmoins à relativiser face aux dérives et aux effets pervers dont souffre l'action humanitaire et qui sont relayés de façon croissante par les médias.

Chapitre 2. L'INFLUENCE

La DG ECHO est l'un des acteurs, identifiés par Émile Cock, qui « *ont une influence décisive sur la direction du dispositif humanitaire, ses aspects financiers, son mode d'agencement des discours, la configuration de son espace* »¹³⁵⁷. Dès lors, comment se manifeste cette influence sur la scène internationale humanitaire ?

La Commission exerce une influence normative, tant au niveau européen que dans le monde, grâce à de multiples activités conférant une valeur ajoutée à sa politique d'aide humanitaire. De telles activités se fondent sur le règlement humanitaire, dont l'article 4 précise que la Commission peut 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* ». Afin de sensibiliser le public, la Commission peut également financer, mais « *à petite échelle et, lorsqu'il s'agit de financement pluriannuel, avec caractère dégressif, [d]es actions de formation et [d]es études concernant l'action humanitaire* »¹³⁵⁸. Il s'agit notamment d'activités d'appui, de suivi et de coordination, nécessaires à la réalisation et à l'efficacité de l'aide. Ne se limitant pas à un rôle de simple bailleur, la DG ECHO s'attache ainsi à promouvoir le débat humanitaire et la défense de droits et de valeurs associés à ce domaine. Elle dispose en effet de la possibilité de mener de telles actions, sortant du cadre strict de l'aide d'urgence, lui permettant d'affirmer sa crédibilité sur la scène internationale.

Il conviendrait de penser que la DG ECHO serait plus influente en menant des actions directes. Or, nous l'avons vu, elle a préféré s'orienter vers des actions conjointes, rendant en conséquence son influence contingente des acteurs opérationnels. Pour autant, serait-elle tout aussi crédible et légitime si elle mettait directement en œuvre l'action qu'elle décide de financer ? Grâce aux différentes actions qu'elle a la possibilité de mener – études préparatoires et de faisabilité, évaluations et suivis de projets, actions de coordination – la DG ECHO participe à la diffusion, et dans certains cas à la production, de normes internationales dans le domaine de l'aide humanitaire (I). Elle favorise ainsi, tant au sein de l'Union que dans les pays tiers, la sensibilisation du public, celui-ci prenant progressivement conscience du rôle déterminant de la Commission dans ce domaine. De la sorte, la

¹³⁵⁷ COCK Émile, *Le Dispositif humanitaire, Géopolitique de la générosité*, Paris, L'Harmattan, 2005, 182 p., p. 28.

¹³⁵⁸ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 4, 3^{ème} tiret.

promotion de l'aide humanitaire participe à la projection de valeurs européennes et à la construction d'une identité européenne (II).

I. La diffusion de normes internationales

L'influence que la DG ECHO exerce sur l'action humanitaire dans le monde s'illustre de différentes manières. Les activités de formation et de professionnalisation qu'elle entreprend auprès de ses partenaires, de son personnel et de futurs acteurs participent à son influence normative sur une partie non négligeable des acteurs humanitaires (A). Celle-ci est par ailleurs renforcée par les efforts de la Commission en matière de promotion et de défense de principes et de pratiques humanitaires (B)¹³⁵⁷. La Commission a de plus œuvré à la mise en place d'un Corps européen de volontaires, devant répondre non seulement au souci de formation et de professionnalisation des acteurs, mais aussi à celui d'accroître la visibilité de son action en la matière (C).

A. La formation et la professionnalisation des acteurs humanitaires

Le réseau de partenaires qu'elle entretient offre à la Commission une réelle influence au sein de la communauté humanitaire. Certains partenaires sont d'ailleurs eux-mêmes constitués en réseaux internationaux, telles que plusieurs ONG et, avant tout, le MICR¹³⁵⁸. Les modalités du partenariat, mais aussi la diversité et le nombre de ses partenaires confèrent à la DG ECHO un statut original sur la scène internationale. Les évaluateurs relevaient en 2006 que la DG ECHO recourait proportionnellement à davantage de partenaires, compte tenu de ses moyens budgétaires, que les États membres¹³⁵⁹. Par la mise en place du contrat-cadre de partenariat (CCP) et du fait des

¹³⁵⁷ Nous rejoignons ici la pensée de Ian Manners, reprise par Franck Petiteville : « *L'Union européenne serait aujourd'hui, par ses positions distinctives sur les normes démocratiques et les droits de l'homme, détentrice d'un véritable "pouvoir normatif" sur la scène internationale* » (PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2006, 282 p., p. 128).

¹³⁵⁸ Les États en italique sont partenaires de la DG ECHO. Par exemple, Action contre la faim est implantée au Canada, en Espagne, aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni. CARE dispose d'un réseau de 14 organismes (*Allemagne-Luxembourg, Autriche, Australie, Canada, Danemark, États-Unis, France, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Thaïlande, Inde, Pérou*). Caritas Internationalis est composé de 165 membres (dont *l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France et la République tchèque*). Le MICR rassemble, outre le CICR et la FICR, 186 sociétés nationales (dont *l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France et les Pays-Bas*). Certaines sociétés nationales du MICR non partenaires mettent en œuvre des actions financées par la DG ECHO, notamment celles des pays d'intervention. Au Burkina Faso par exemple, la Croix-Rouge belge travaille étroitement avec la Croix-Rouge burkinabè (observations au Burkina Faso, décembre 2008).

¹³⁵⁹ « *La DG ECHO travaille avec approximativement dix fois plus de partenaires humanitaires que le gouvernement d'un des*

rapports qu'elle entretient avec ses partenaires, la DG ECHO leur est donc intimement liée et exerce sur eux une influence qui se traduit par des activités de formation et la tendance à la professionnalisation de ces acteurs.

Si les partenaires de la DG ECHO sont désormais bien sensibilisés à la singularité de ce bailleur de fonds, ils sont parfois désemparés face aux procédures administratives imposées par la Commission. Dans un souci de rationaliser et de coordonner ses relations avec les partenaires, la DG ECHO a en effet élaboré des modalités contractuelles rigoureuses qui favorisent l'harmonisation et la standardisation des procédures des partenaires (1). De plus, la Commission s'est progressivement impliquée dans des activités d'appui en faveur des partenaires qu'elle finance afin de renforcer leurs capacités (2). Elle s'est également donné pour objectif de favoriser la professionnalisation des acteurs humanitaires en mettant en place des activités de formation à destination d'acteurs évoluant déjà sur la scène humanitaire internationale, mais aussi de futurs acteurs (3).

1. Un partenariat favorisant l'harmonisation des procédures

Les critères de sélection, les évaluations, les audits et les contrôles ainsi que les rapports entourant la relation de partenariat entre la DG ECHO et les organismes humanitaires ont favorisé la professionnalisation de ces derniers¹³⁶⁰. En effet, la rigueur administrative inhérente aux financements accordés par la DG ECHO et les règles que les partenaires doivent respecter pour obtenir des fonds sont parmi les plus exigeantes et les plus strictes des bailleurs. Plusieurs partenaires, les plus importants en particulier, ont mis en conformité la plupart de leurs procédures avec les spécificités de la DG ECHO afin d'uniformiser et, par conséquent, de simplifier leurs procédures.

Cette adaptation ne s'est pas réalisée sans heurts, notamment pendant les années quatre-vingt-dix, « les plus importantes d'entre elles [ONG] se plaignant d'avoir à mettre en place des procédures conformes aux critères tatillons d'un acteur récent, et les plus modestes s'estimant exclues de cette source majeure de financement pour cause de manque de moyens administratifs »¹³⁶¹. Pourtant, les partenaires savent qu'en contrepartie, leurs soumissions de projets seront étudiées plus

principaux États membres de l'UE qui, par ailleurs, gère un budget humanitaire correspondant à un cinquième de celui de la DG ECHO », GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁶⁰ Rosa Sanchez Salgado cite notamment le cas de Médecins du Monde (SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », *op. cit.*, p. 13).

¹³⁶¹ BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 44.

rapidement et que la probabilité de rejet sera plus faible, tant dans le cadre des financements européens que d'autres bailleurs.

Les ONG – qui reçoivent des fonds d'ECHO et d'autres bailleurs ayant développé leurs propres procédures et critères d'évaluation et de contrôle – souffrent de la diversité de ces exigences bureaucratiques. Les contraintes administratives réduisent la liberté contractuelle et l'autonomie des partenaires. De plus, de telles procédures, si elles ont été conçues pour garantir la qualité et l'efficacité de l'aide, se révèlent contre-productives en ralentissant la fourniture et la distribution de l'aide. La multiplicité des informations que les ONG doivent fournir aux divers bailleurs nuit évidemment à la rapidité de mise en œuvre des projets. La spécificité des procédures de la DG ECHO, adaptées pour offrir une plus grande flexibilité dans la gestion des aides d'urgence, crée cependant de la confusion pour les partenaires mettant en œuvre des projets financés par différents services de la Commission (notamment les DG ECHO et EuropeAid) puisque les procédures inhérentes à l'aide au développement diffèrent. Comme le note Christine Declerck-Tiberghien, « *les procédures et obligations [que les partenaires] se voient appliquer par la Commission diffèrent d'un service à l'autre, alors que la nature même des interventions ne le justifie pas toujours* »¹³⁶².

Cela est d'autant plus regrettable que les bailleurs de ces ONG partenaires, européennes pour la grande majorité, sont les ministères des États membres. Une procédure harmonisée, voire standardisée, de demande de fonds institutionnels au niveau européen faciliterait considérablement le travail des ONG, contribuerait à la transparence des financements et, en définitive, améliorerait de façon notable l'efficacité des projets humanitaires. Sans pour autant sacrifier la souplesse des procédures relatives à l'aide humanitaire, la Cour des comptes européenne affirme : « *s'il est vrai que la forme et les clauses des contrats ne peuvent pas être strictement identiques pour les différents types d'actions financées, il serait toutefois possible d'uniformiser dans une large mesure et de rendre plus cohérentes les exigences posées par les différents services de la Commission* »¹³⁶³.

Compte tenu des sommes consacrées au financement d'actions humanitaires, la Commission veille à ce que les fonds soient correctement et efficacement utilisés, conformément aux contrats conclus avec les acteurs opérationnels¹³⁶⁴. La DG ECHO

¹³⁶² DECLERCK-TIBERGHIEU Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 450.

¹³⁶³ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97*, op. cit., p. 58-59. La Cour des comptes suggère par exemple l'harmonisation des conditions de paiement et d'autres conditions financières (déblocage des fonds, avances, traitement des intérêts, montants forfaitaires), des règles d'achats et de contrôle, des conditions d'acheminement et de livraison ou encore de la présentation des rapports narratifs et financiers.

¹³⁶⁴ Ces modalités s'appliquent également aux partenaires locaux et sous-contractants (*implementing partners*).

demande aux organisations en charge de la mise en œuvre de l'aide qu'elle finance de lui fournir plusieurs rapports d'opérations. Ce mécanisme de contrôle permet à la Commission de vérifier que l'utilisation des fonds alloués est conforme au budget présenté dans la proposition de projet¹³⁶⁵. Participant à la lourdeur administrative des projets¹³⁶⁶, ces rapports sont tout de même établis sérieusement par les partenaires puisqu'ils conditionnent le paiement des sommes complémentaires du projet. La plupart des organismes se plient en outre à cette procédure puisque, les standards ECHO étant parmi les plus élevés, ils peuvent utiliser les rapports intermédiaires pour les suivis et évaluations internes ou d'autres bailleurs. Les partenaires ont ainsi su tirer avantage de contraintes administratives qui favorisent donc l'harmonisation et la standardisation des procédures.

La Commission se doit de respecter et de faire respecter des normes élevées en matière de contrôle et de transparence afin d'éviter, ou du moins de limiter, les dérives inhérentes aux activités humanitaires. Elle est en effet responsable de l'efficacité de l'assistance apportée aux populations et « *est chargée de l'instruction, de la décision et de la gestion, du suivi et de l'évaluation des actions* »¹³⁶⁷. De fait, la Commission, en finançant des actions mises en œuvre par des organismes humanitaires, engage sa responsabilité et sa crédibilité sur la scène internationale. Il n'est donc pas surprenant qu'elle veille scrupuleusement à ce que les obligations contractuelles du CCP et du contrat d'opération soient rigoureusement respectées par les partenaires.

Si les modalités du partenariat peuvent sembler rigoureuses, les procédures de financement établies par la DG ECHO sont avantageuses pour les ONG par rapport à d'autres bailleurs. D'une part, la Commission est l'un des rares bailleurs à financer la totalité des projets humanitaires, d'autre part, les frais administratifs et de fonctionnement sont généralement couverts par les fonds européens.

2. Le renforcement des capacités des partenaires

Parallèlement aux accords contractuels affectant des fonds directement à des crises, des contrats thématiques, initiés en 2002, s'inscrivent dans le cadre des activités d'appui au

¹³⁶⁵ Au sujet des contrôles des partenaires, voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, C et II, C, 3.

¹³⁶⁶ Ces modalités d'évaluation rigoureuses peuvent se révéler très pesantes pour les partenaires. Le CICR s'est notamment plaint de ce qu'il appelle une attitude de « micro-gestion » qui lui occasionne une surcharge considérable de travail : « *pour faire rapport à la DG ECHO, celui-ci [le CICR] se voit contraint d'employer autant de personnel que pour faire rapport à l'ensemble des autres donateurs* » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 33).

¹³⁶⁷ Règlement humanitaire, *op. cit.*, art. 14.

renforcement des capacités. Il peut s'agir d'aider les partenaires à rédiger et à adapter leurs programmes en fonction des formulaires prévus par la DG ECHO ou encore à améliorer leurs capacités de coordination et d'évaluation. Le soutien aux activités de protection et aux capacités de réaction, notamment en termes d'alerte précoce et de répositionnement des stocks d'aide, en constitue un exemple pertinent dans les régions du Sahel.

Ces financements montrent que la DG ECHO est soucieuse de s'impliquer dans l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'aide et qu'elle s'inscrit dans une démarche dépassant le rôle de simple bailleur¹³⁶⁸. D'ailleurs, l'efficacité de ces financements est saluée par les évaluateurs : « *il s'agit d'un instrument hautement pertinent pour le renforcement des capacités des partenaires de la DG ECHO à réagir aux urgences en temps opportun avec efficacité et de façon prévisible. La DG ECHO est aujourd'hui en mesure de jouer un rôle plus stratégique et de nouer des relations plus solides avec ses partenaires* »¹³⁶⁹.

La distinction entre les catégories de partenaires, valable pour le partenariat, s'applique aussi pour les contrats d'appui au renforcement des capacités. Ces derniers constituent des facilités de subvention pour les ONG, des conventions de contribution pour les agences onusiennes et des financements thématiques pour les organisations internationales¹³⁷⁰.

Les contrats de subventions, s'appliquant aux ONG, aident par exemple les organismes des nouveaux États membres ou d'États dans lesquels la tradition humanitaire n'est pas très développée. La priorité de la facilité de subvention accordée par la DG ECHO en 2009 recherchait ainsi à équilibrer davantage la représentation des États membres parmi les partenaires non gouvernementaux, sans pour autant que la Commission n'opère de discrimination positive en faveur des États membres les moins représentés¹³⁷¹.

¹³⁶⁸ La DG ECHO a publié des lignes directrices à destination de ses partenaires au sujet des financements thématiques (voir DG ECHO, *Strengthening humanitarian responses through global capacity building and grant facility. DG ECHO Guidelines*, 18 septembre 2009, 13 p. et, plus récemment, *Strengthening humanitarian responses through 'Enhanced response capacity' funding (formerly global capacity building and grant facility). DG ECHO Guidelines*, 6 octobre 2010, 14 p.), disponibles sur http://ec.europa.eu/echo/funding/grants_contracts/facilities_fr.htm.

¹³⁶⁹ PARTICIP, *Evaluation of Thematic Funding (and the Grant Facility Approach) for the European Commission Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO)*, 20 mai 2008, 78 p., p. 3. Traduction de la DG ECHO dans COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative au financement d'actions sur le budget général de l'Union européenne dans le cadre du programme de la DG ECHO pour le renforcement des capacités*, ECHO/THM/BUD/2010/01000 du 03.02.2010, 17 p., p. 7.

¹³⁷⁰ Face à l'intensification et à l'aggravation des effets des catastrophes naturelles sur les populations et reconnaissant les atouts qu'offre la FICR pour répondre aux besoins dans ce type de crise, la DG ECHO a décidé de lui accorder des fonds afin qu'elle renforce ses capacités à répondre aux catastrophes naturelles.

¹³⁷¹ COMMISSION EUROPEENNE, *Décision de la Commission relative au financement d'actions sur le budget général de l'Union européenne dans le cadre du programme de la DG ECHO pour le renforcement des capacités*, ECHO/THM/BUD/2010/01000, *op. cit.*

Les facilités de subventions appuient en outre les initiatives des partenaires en matière de sécurité du personnel. Bien que la DG ECHO ne soit pas responsable de la sécurité du personnel local ou expatrié que ses partenaires emploient, elle est soucieuse de renforcer leurs capacités afin de contribuer au respect du droit international humanitaire (DIH) et à l'amélioration de leurs conditions de travail. Dès lors, les coûts inhérents à la formation et à l'équipement en matière de sécurité sont éligibles au financement de la DG ECHO depuis la version 2003 du CCP/ONG. Celui-ci précise, dans une clause spécifique, l'obligation des partenaires d'assurer la sécurité des membres des équipes de secours.

Les conventions de contribution s'appliquent aux agences onusiennes. L'éventail d'actions pouvant être entreprises dans leur cadre est beaucoup plus étendu en comparaison des conventions de subvention, applicables aux ONG. Plusieurs agences bénéficient de ces subventions. Le PAM, pour renforcer non seulement le réseau de dépôts pour les actions humanitaires qu'il gère au nom de la communauté internationale mais aussi l'acheminement préalable des fournitures logistiques et des articles de première nécessité dans les dépôts basés à Dubaï, Accra, Brindisi, Subang et Panama. Ce réseau de dépôts permet de prépositionner l'aide dans des lieux stratégiques afin de la déployer le plus rapidement possible. L'UNICEF a également reçu de telles subventions pour renforcer ses capacités de protection des enfants et de réponse aux besoins des populations vulnérables dans les situations d'urgence. Les financements thématiques de la DG ECHO ont permis au HCR de développer un système d'enregistrement informatisé pour répertorier les réfugiés et leur fournir des documents d'identité. Ce système est également un outil de planification des programmes d'assistance aux réfugiés¹³⁷².

Les contributions de la DG ECHO au renforcement des capacités d'OCHA sont principalement accordées lors de catastrophes à grande échelle. Ce fut le cas lors du tsunami est asiatique en 2004 et des séismes au Pakistan en 2005 et en Haïti en 2010. Ces financements participent à la gestion des informations humanitaires (collecte, analyse, dissémination de données fiables), préalable indispensable à toute réponse rapide et efficace. La DG ECHO soutient aussi le développement d'un système d'évaluation et de classification des besoins communs aux divers acteurs en présence afin de contribuer à la coordination de ces acteurs¹³⁷³.

¹³⁷² DG ECHO, UNHCR, « Travailler ensemble pour les réfugiés. L'UNHCR et le Service d'Aide humanitaire de la Commission européenne », *Brochure d'information*, octobre 2006.

¹³⁷³ Il s'agit du *Tableau de bord humanitaire*, voir *supra* Partie 2, chap. 1, II, B.

En outre, un financement thématique décidé en 2007 a soutenu la réforme humanitaire menée par OCHA, notamment en matière de gestion de l'information et d'approche par *clusters*¹³⁷⁴. Toujours dans le cadre du soutien à la réforme humanitaire, le HCR a reçu des subventions pour des activités de formation et de renforcement des capacités visant à soutenir son rôle de coresponsable du secteur des abris d'urgence¹³⁷⁵. Au même titre, la DG ECHO soutient le rôle de l'OMS en tant que chef de file du *cluster* santé. De plus, l'OMS bénéficie de fonds en soutien à l'amélioration des performances de son programme « Action sanitaire en cas de crise », compte tenu de la relation entre maladies et crises (les conflits occasionnent de graves perturbations des services de santé ; les déplacements massifs de population offrent souvent des terrains propices au développement d'épidémies).

Plus généralement, la DG ECHO alimente le débat autour des problématiques et des enjeux majeurs affectant l'assistance humanitaire et élabore de nouvelles règles ou lignes directrices. Parmi ses activités de recherche, de nombreux thèmes ont suscité son intérêt, parmi lesquels la santé, l'accès à l'eau et l'assainissement, la sécurité des acteurs humanitaires, la protection de l'espace humanitaire, l'accès aux populations, la prévention des catastrophes, la consultation et la participation des bénéficiaires, notamment des plus vulnérables, la protection des personnes déplacées et réfugiées, l'enfance, la question du genre et de l'égalité des sexes, le volontariat dans l'assistance humanitaire.

La nature des actions financées dans le cadre du renforcement des capacités alimente la singularité du partenariat entre la Commission et des organismes tiers, au même titre que sa participation à la professionnalisation des acteurs humanitaires.

3. La formation de professionnels et de futurs acteurs humanitaires

La sélection des projets et l'allocation des aides de la Commission sont approuvées par le responsable géographique¹³⁷⁶. Or, « *des critiques se sont élevées du milieu associatif, afin de souligner le paradoxe qu'il y a à confier l'appréciation des projets – parfois techniques – à des fonctionnaires ignorant, pour la plupart, les réalités de terrain. Un réel défaut de formation du personnel est donc reproché à la Commission, laquelle formation s'avère d'autant plus nécessaire que l'urgence exige un verdict*

¹³⁷⁴ Voir *supra* Partie 2, chap. 2, II, A.

¹³⁷⁵ L'agence onusienne admettrait que « *sans le financement et le soutien de l'Union européenne, il est probable que le HCR ne serait pas l'institution efficace et omniprésente qu'il est aujourd'hui* » (HCR, « Une puissante voix humanitaire », *Le financement*, Focus, cité dans COCK Émile, *Le Dispositif humanitaire, Géopolitique de la générosité*, *op. cit.*, p. 70).

¹³⁷⁶ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, C, 2.

rapide »¹³⁷⁷. Partant du constat de cette lacune, due en majeure partie aux modalités de recrutement de la Commission, cette dernière s'est efforcée de recourir à du personnel spécialisé dans l'aide humanitaire et de former ses fonctionnaires. Le recours à des agents contractuels au siège de la DG ECHO a permis de surmonter ces critiques, d'autant que nombre d'entre eux ont auparavant travaillé au sein d'organismes humanitaires.

La Commission est également convaincue que la formation de professionnels et de spécialistes humanitaires est nécessaire au niveau européen. Cette préoccupation, qui présidait déjà à la création d'ECHO, l'a conduite à subventionner des programmes de formations. ECHO s'efforce d'offrir des formations à destination de ses partenaires, notamment en relation avec les procédures administratives inhérentes au contrat-cadre qui les lie à la Commission. Une sous-unité consacrée à la formation organise des sessions lors des modifications du contrat-cadre de partenariat, afin que les partenaires, mais aussi le personnel ECHO (au siège ou sur le terrain), intègrent plus facilement les nouvelles règles¹³⁷⁸. Ces formations s'avèrent utiles pour les partenaires, à plus forte raison lorsqu'ils travaillent pour la première fois avec la DG ECHO ou lorsqu'une nouvelle version du contrat-cadre entre en vigueur. Ils apprécient le développement de ces activités, qui leur permettent de gagner un temps précieux lors des procédures. Dans le souci de répondre aux préoccupations de ses partenaires, la DG ECHO s'est également attachée à se doter d'une capacité d'assistance technique continue¹³⁷⁹.

Poursuivant toujours l'objectif d'améliorer le niveau professionnel des travailleurs humanitaires et constatant qu'aucun diplôme reconnu en la matière n'existait aux niveaux national ou européen, la DG ECHO, en partenariat avec la DG Education et Formation, a contribué à la création dès 1993 de la formation universitaire de troisième cycle NOHA (*Network on Humanitarian Assistance*)¹³⁸⁰. Cette initiative ambitionne de proposer à des étudiants de se former tout en se préparant aux différents aspects des actions humanitaires.

¹³⁷⁷ DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 433-434.

¹³⁷⁸ Voir *supra* Partie 3, chap. 1, II, B. Pendant les six premiers mois de l'année 2008, près de six cents personnes ont été formées. La DG ECHO, n'ayant pas les capacités suffisantes pour répondre à la demande de formation, a également lancé des appels d'offre pour des formations externes sur ces nouvelles règles (entretien avec Stefan DE KEERSMAECKER (*Legal Officer*, Unité B2, Questions juridiques et procédures, DG ECHO) à Bruxelles en juillet 2008). Ces formations, dispensées en anglais, en français ou en espagnol, ont lieu au siège d'ECHO, mais aussi aux sièges de certains partenaires (Islamic Relief à Londres par exemple) et dans les pays d'intervention.

¹³⁷⁹ Voir *supra* Partie 3, chap. 1, II, B et le site internet DG ECHO partner's helpdesk à l'adresse : <http://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/doku.php>.

¹³⁸⁰ Voir le site internet du programme à l'adresse <http://www.nohanet.org> et ECHO, « The European University Diploma in International Humanitarian Aid », *Disasters*, Vol. 19 n° 1, mars 1995, p. 55-56.

Il s'agit d'établir un lien entre la formation théorique à l'action humanitaire et la professionnalisation d'acteurs de terrain.

Ce master d'un an, existant depuis 1994 et organisé dans le cadre du programme Socrates-Erasmus, comporte quatre phases. Après un programme intensif de deux semaines dans l'une des dix universités du réseau, une formation générale est dispensée dans l'université d'origine selon une approche pluridisciplinaire théorique (droit, économie et logistique, anthropologie et psychologie, géopolitique, médecine et épidémiologie). Les étudiants développent ensuite des concepts et des principes spécifiques au cours d'une formation spécialisée dans l'une des universités du réseau¹³⁸¹. Un stage de deux mois auprès d'un organisme humanitaire clôt le master.

La DG ECHO souhaite conduire les étudiants à adopter de bonnes pratiques qu'ils pourront appliquer sur le terrain et avant tout durant leur stage. Elle accueille d'ailleurs plusieurs stagiaires. Constituant le premier réseau d'universités à proposer un master européen en aide humanitaire internationale, ce programme contribue à sensibiliser le public et les décideurs politiques aux problématiques humanitaires¹³⁸². Il a en outre contribué à la création de l'*International Organization for Humanitarian Studies Students* (IOHSS) en mai 2012, organisme constitué d'un centre de ressources et d'une plateforme d'échange de savoirs.

Si ce programme correspond à une initiative intéressante, l'objectif poursuivi par la DG ECHO ne semble qu'en partie atteint. En effet, le développement d'autres organismes de formation à l'action humanitaire le concurrence et NOHA ne semble pas apporter une véritable valeur ajoutée par rapport aux autres programmes. Néanmoins, le réseau a créé en 2009, à la demande de la Commission, la « NOHA Academy », au sein de laquelle les professionnels de l'aide humanitaire – de la société civile et des États membres – peuvent participer à des séminaires qui ambitionnent d'élever la sensibilisation et la compréhension des problématiques humanitaires¹³⁸³. Cette initiative a permis d'améliorer le partage de bonnes pratiques entre les États membres donateurs. Des fonctionnaires de petits

¹³⁸¹ Aux cinq universités européennes initiales du programme NOHA – Ruhr-Universität Bochum (Allemagne), Université catholique de Louvain (Belgique), Universidad de Deusto (Espagne), Université d'Aix-Marseille III Paul Cézanne (France), University of Oxford (Royaume-Uni) – s'en sont ajoutées cinq autres – University College Dublin (Irlande), Rijksuniversiteit Groningen (Pays-Bas) Uppsala Universiteit (Suède), puis Universitatis Varsoviensis (Pologne) et Renata Vaisviliene (Lituanie).

¹³⁸² Dans ce but ont également été publiés sept manuels de support de formation : Droit, Gestion, Géopolitique, Anthropologie, Médecine et Santé publique, Géographie, Psychologie (Luxembourg, OPOCE).

¹³⁸³ SEC(2010) 1505 final du 08.12.2010, *op. cit.*, p. 17. Cette initiative s'inscrit dans le cadre du plan d'action du Consensus européen sur l'aide humanitaire, domaine d'action trois (renforcement des capacités de

départements d'action humanitaire, généralement au sein de nouveaux États membres, ont ainsi pu passer quelques mois dans d'autres départements nationaux d'aide humanitaire¹³⁸⁴. De telles activités de formation complètent les initiatives auxquelles la DG ECHO a participé afin d'améliorer la qualité de l'aide humanitaire¹³⁸⁵.

B. La promotion de principes et de pratiques humanitaires

La Commission fonde son action humanitaire sur les droits de l'homme et le droit international humanitaire (DIH), ce dernier reposant sur les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels¹³⁸⁶. Pourtant, l'application du DIH se limite en principe aux États parties : la Commission ne l'est pas, même si les États membres le sont. Ces derniers, réunis au sein du Conseil de l'Union, déclarent d'ailleurs, non sans une certaine audace dans le premier considérant du règlement n° 1257/96 : « *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* » (nous soulignons)¹³⁸⁷.

De plus, l'application du DIH est circonscrite aux situations de conflit armé. La situation alimentaire au Sahel ne relève pas de problématiques liées à un conflit armé, même si les cas du Tchad et plus récemment du Mali portent à discussion. En réalité, les

réaction), actions n° 20 et 22, voir SEC(2008) 1991 du 29.05.2008, *op. cit.*

¹³⁸⁴ SEC(2010) 1505 final du 08.12.2010, *op. cit.*, p. 26.

¹³⁸⁵ ECHO a participé au Projet *Sphere* (voir *infra*) qui a mis en place entre 1998 et 2000 les premières sessions de formation destinées aux professionnels des ONG. Voir BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 46-47 et la présentation du projet à l'adresse : <http://www.sphereproject.org>.

¹³⁸⁶ Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (qui nous intéresse particulièrement en ce qu'elle définit les règles permettant d'apporter secours et d'assurer la protection des populations civiles), signées le 12 août 1949 ; Protocole additionnel (I) aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977 ; Protocole additionnel (II) aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, 8 juin 1977 ; Protocole additionnel (III) aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel, 8 décembre 2005.

¹³⁸⁷ Règlement humanitaire, *op. cit.*, 1^{er} considérant. Si cette déclaration n'engage pas juridiquement l'Union, puisqu'elle figure en préambule, le Conseil semble néanmoins se prononcer en faveur d'un droit à l'assistance humanitaire appartenant aux victimes, quelles que soient les circonstances, excluant donc l'autorisation des États. Pourtant, aucune action humanitaire n'a été décidée par la Commission sans consentement de l'État, conformément aux conventions de Genève et aux protocoles additionnels précités indiquant la possibilité qu'ont les organismes humanitaires impartiaux « *d'offrir leurs services aux parties au conflit* » (art. 3 commun aux trois conventions). Précisons que nous n'alimenterons pas ici le débat entourant l'ingérence, le droit à l'assistance humanitaire ou encore la responsabilité de protéger.

conventions de Genève « sont les seules à prévoir et à organiser un véritable droit des individus à la protection et à l'assistance internationale »¹³⁸⁸.

Qu'il s'agisse d'un contexte conflictuel ou non, les travailleurs humanitaires cherchent à porter secours de façon efficace aux populations dans le besoin. Le droit d'accès aux populations, notamment aux blessés et malades, est alors primordial et expressément prévu par le DIH : « le personnel sanitaire civil pourra se rendre sur les lieux où ses services sont indispensables, sous réserve des mesures de contrôle et de sécurité que la Partie au conflit intéressée jugerait nécessaires » (art. 15 § 4 du Protocole I). Au surplus, « lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement des Hautes Parties contractantes concernées » (art. 18 § 2 du Protocole II)¹³⁸⁹.

Le droit international des droits de l'homme (ci-après : les droits de l'homme) vise à protéger la vie, la santé et la dignité de la personne humaine en tout temps¹³⁹⁰. Bien que le lien entre l'aide humanitaire et les droits de l'homme porte à discussion, dans le cas de la lutte contre la malnutrition, la Commission fonde ses actions sur les droits à la santé et à l'alimentation (1). Le Sommet humanitaire réuni à Madrid en 1995 à l'initiative de la Commission avait pour but de garantir le respect de ces droits en affirmant des principes humanitaires qui seraient partagés et reconnus par l'ensemble des acteurs (2). Le Code de bonne conduite des humanitaires a été approuvé à Stockholm huit ans après ce Sommet

¹³⁸⁸ BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Droits de l'homme, droit humanitaire et justice internationale*, Genève / Arles, Centre européen de la culture / Actes Sud, coll. L'Europe en bref, 2002, 112 p., p. 31. L'auteur précise : « pour garantir la qualité de[s] actions de secours, le droit humanitaire [...] décrit de façon précise les actions de secours et de protection qui peuvent ou doivent être entreprises au profit des victimes après le CICR et les organisations humanitaires impartiales. Ces dispositions concernent notamment : le droit pour les organisations humanitaires d'évaluer librement les besoins des différents types de population en danger ; le droit d'entreprendre des activités de secours quand la population concernée souffre de pénurie de biens ou de services essentiels à sa survie, et le droit d'en garantir la distribution directement pour s'assurer que les secours sont répartis sans autre discrimination que celle qui est fondée sur les besoins des plus vulnérables [...]. [Le DIH] confie en plus à ces organisations humanitaires impartiales un droit général d'initiative pour imaginer et proposer toute autre action de secours et de protection qui peut être nécessaire pour sauvegarder la vie des populations en danger » (*ibid.*, p. 37-38).

¹³⁸⁹ Ces dispositions s'appliquent en principe aux situations de conflit. Citons également les résolutions de l'AGNU 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 relatives à l'assistance aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, qui, si elles s'appliquent quelle que soit l'origine de la crise, n'ont cependant qu'une portée déclaratoire.

¹³⁹⁰ Les droits de l'homme s'appuient sur de nombreux textes. Dans le cadre de notre étude, retenons, pour leur caractère universaliste et leur valeur coutumière qui s'impose à tous et assure ainsi une effectivité aux principes qu'ils renferment : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) ; la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948) ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1982) ; la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). La faim contrevient par exemple au droit, reconnu par cette dernière convention, à des conditions de vie permettant à l'enfant de se développer pleinement physiquement et

par les principaux États donateurs. Cette initiative, parmi d'autres – telle que les chartes et les standards d'action – s'inscrit dans le souci de la Commission d'acquiescer et de défendre des bonnes pratiques pour appliquer les principes humanitaires (3).

1. Les droits à la santé et à l'alimentation

L'Union s'attache à défendre les valeurs européennes contenues dans les droits de l'homme par l'intermédiaire des actions extérieures qu'elle mène. Le mandat d'ECHO d'alléger les souffrances humaines est proche de la défense des droits de l'homme et il est cohérent qu'ils soient associés à l'action humanitaire. Si le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est responsable du financement des actions relatives aux droits de l'homme, la DG ECHO veille à ce que ceux-ci soient respectés, tout en étant vigilante à ne pas compromettre son impartialité¹³⁹¹. Dans le cas spécifique de la nutrition, elle se réfère aux cadres juridiques du droit à la santé et du droit à l'alimentation.

Le droit à la santé est inscrit dans de nombreux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme¹³⁹². Il implique que chacun, sans discrimination aucune, puisse bénéficier de services de santé de qualité, à un coût accessible et dans le respect de sa culture, et d'une information suffisante en matière de questions de santé. Selon l'OMS : « *la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* »¹³⁹³. Le droit à la santé concerne donc non seulement les soins, mais aussi les conditions essentielles pour qu'un individu soit en bonne santé et puisse le rester, à savoir l'accès à une habitation, à des installations sanitaires satisfaisantes, à une eau salubre et à une nourriture suffisante.

L'accès à une nourriture en qualité et en quantité suffisantes est également reconnu par le droit à l'alimentation. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels énonce dans son article 11 :

mentalement (art. 6 § 2 et 24 § 2c).

¹³⁹¹ Voir ECHO, « Towards a human rights approach to European Commission humanitarian aid ? », *Discussion Paper*, 1999, 16 p. Ce document précise que si ECHO adopte une approche en matière de droits de l'homme, cela n'implique pas qu'il outre passe son mandat ni que des critères de conditionnalité liés aux droits de l'homme sont appliqués à l'aide humanitaire. La position du Parlement au sujet de l'aide humanitaire et des droits de l'homme est présentée dans la Recommandation du Parlement européen au Conseil relative à l'action politique humanitaire de l'Union européenne (JO C 32 du 5 février 1996, p. 145-147).

¹³⁹² Le cadre juridique international du droit à la santé est posé par l'article 25 § 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948 : « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation* ». Au niveau régional, le droit à la santé est notamment reconnu dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (art. 16), 1981 ; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (art. 14), 1990 et la Charte sociale européenne (art. 11), 1961.

¹³⁹³ Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 1946, § 2.

« 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [...] suffisant[e], ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets »¹³⁹⁴.

Le « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim » signifie que chaque État a l'obligation de garantir que ses habitants ne soient pas victimes d'insécurité alimentaire. En revanche, les États ne sont pas contraints mais seulement incités à encourager la pleine jouissance du droit à une nourriture suffisante pour chaque personne résidant sur leur territoire¹³⁹⁵. Le Parlement européen a rappelé en 2002 que « chaque être humain a le droit d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive et à de l'eau pure, ainsi qu'un droit fondamental à être protégé contre la famine, et que l'eau et la biodiversité doivent être considérées comme des biens publics »¹³⁹⁶. Si cette résolution n'a aucune valeur contraignante, elle n'en demeure pas moins la reconnaissance par l'Union du droit de chaque individu d'être à l'abri de la faim comme un droit fondamental.

Le droit à l'alimentation a été plus précisément défini par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, fonction exercée par Jean Ziegler (2002-2008) puis Olivier De Schutter (depuis 2008) :

« Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple

¹³⁹⁴ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après : le Pacte), adopté par l'AGNU le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976. Cet article 11 introduit des dispositions applicables à toutes les personnes dans les États parties. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte a été adopté par l'AGNU le 10 décembre 2008 et est entré en vigueur le 5 mai 2013. Ce protocole donne compétence au comité des droits économiques, sociaux et culturels de recevoir et d'examiner des communications présentées directement par des particuliers ou des groupes de particuliers concernant des cas concrets de violation d'un des droits énoncés dans le Pacte, parmi lesquels le droit à l'alimentation. Le comité peut aussi enquêter sur des violations graves et systématiques d'un des droits énoncés dans le Pacte par un État partie et émettre des recommandations visant à réparer ces violations, ce qui constitue un apport significatif à la concrétisation effective du droit à l'alimentation. L'entrée en vigueur du Protocole représente une étape importante vers la justiciabilité du droit à l'alimentation puisque les individus relevant de la juridiction des États parties peuvent avoir accès à un mécanisme quasi judiciaire qui n'avait pas encore été créé au niveau international.

¹³⁹⁵ Voir également la Résolution 56/155 de l'AGNU du 15 février 2002 sur le droit à l'alimentation (A/RES/56/155).

¹³⁹⁶ Résolution du Parlement européen sur le sommet mondial de l'alimentation, Bulletin UE 5-2002, point 1.6.67.

dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne »¹³⁹⁷.

Ce droit à une nourriture suffisante comprend deux composantes essentielles : la disponibilité et l'accessibilité. La disponibilité de l'alimentation signifie que celle-ci doit pouvoir être obtenue directement (par le travail de la terre) ou indirectement (par des moyens monétaires par exemple). L'accessibilité doit être physique et économique¹³⁹⁸. Tout être humain, y compris les personnes physiquement vulnérables, a droit à un accès régulier à une nourriture en quantité suffisante, de qualité nutritionnelle adéquate et culturellement acceptable pour mener une vie active saine. De plus, la fourniture de cette alimentation ne doit pas entraver la jouissance d'autres droits de l'homme : l'achat de nourriture suffisante ne doit ni menacer la satisfaction d'autres droits socio-économiques, en étant trop coûteux par exemple, ni se faire au détriment des droits civils et politiques.

Le droit à l'alimentation, tout comme le droit à la santé, en tant que droits de l'homme, intègrent le principe de non-discrimination et la notion de capacité d'action des intéressés – le droit de participer aux décisions prises en matière de santé et d'alimentation, notamment le droit de se nourrir dignement plutôt que d'être nourri. Ces concepts se rapprochent des principes d'impartialité et d'humanité défendus par la Commission européenne dans le cadre de l'aide humanitaire.

2. Les principes humanitaires

L'aide humanitaire est l'une des seules actions extérieures de l'Union qui soit officiellement apolitique¹³⁹⁹. La Commission s'efforce de défendre cette indépendance du domaine politique en s'appuyant sur des principes humanitaires ainsi que sur l'identification et le respect de bonnes pratiques. La DG ECHO tente ainsi d'affirmer son autonomie et sa

¹³⁹⁷ HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, « Le droit à une alimentation suffisante », *Fiche d'information conjointe FAO-HCDH*, n° 34, Genève, HCDH, 2010, 65 p., p. 4. Ce document donne aussi la définition du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte : « le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer » (*ibidem*). L'adoption en 2004 de *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* par 187 États du Conseil de la FAO constitue une étape essentielle dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation (FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées à la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO (novembre 2004), Rome, FAO, 2005, 49 p. Issues d'un code international de conduite pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation élaboré avec des ONG en 2004, ces directives clarifient et détaillent les obligations des États.

¹³⁹⁸ CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Commentaire Général n° 12 : Le droit à une alimentation suffisante (art. 11)*, 1999, § 13.

¹³⁹⁹ Comme affirmé dans le règlement humanitaire, *op. cit.*, 7^e considérant.

particularité au sein de la Commission en se démarquant clairement des autres services chargés des actions extérieures. Helen Versluys et Jan Orbie vont plus loin, affirmant que le caractère non discriminatoire de l'action humanitaire de la Commission constitue un « *objectif normatif* » et qu'il est en partie rendu possible grâce à « *l'absence* » de politique étrangère à l'échelon européen¹⁴⁰⁰.

Se distinguant de la coopération au développement, souvent sujette à la conditionnalité, l'action humanitaire de la Commission se fonde sur des valeurs et des principes préalablement définis dans la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁴⁰¹. Les trois principes humanitaires fondamentaux énoncés dans cette résolution – humanité, neutralité et impartialité – auxquels il convient d'ajouter l'indépendance, sont réaffirmés dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire¹⁴⁰². Le règlement humanitaire précise que l'objectif poursuivi par l'aide humanitaire est « *la prévention et l'allègement de la souffrance humaine* » et que l'aide délivrée doit respecter les principes humanitaires d'impartialité, d'indépendance, de neutralité et de non-discrimination¹⁴⁰³. Tout projet humanitaire financé par la Commission doit donc respecter les quatre principes fondamentaux précités.

Ces principes ont été définis pour l'action communautaire lors du Sommet humanitaire convoqué à Madrid le 14 décembre 1995 par la Commissaire Emma Bonino qui souhaitait alors que tous les partenaires s'engagent à respecter des principes communs¹⁴⁰⁴. La Déclaration de Madrid a fixé les bases des interventions communautaires dans le respect des principes posés par les conventions de Genève. Les partenaires présents à Madrid ont lancé un appel à la communauté internationale pour « *prendre résolument toute*

¹⁴⁰⁰ Helen Versluys affirme ainsi : « *the absence of a traditional foreign policy gives the Union a comparative advantage in the pursuit of normative goals like the impartial provision of humanitarian aid* » (VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool » *op. cit.*, p. 109). Voir également ORBIE Jan, « A civilian power in the world ? Instruments and objectives in European Union external policies » dans ORBIE Jan, *Europe's global role : external policies of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2008, p. 1-34.

¹⁴⁰¹ Résolution 46/182 de l'AGNU du 19 décembre 1991 relative au renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies, Annexe I, Principes directeurs, § 2 : « *l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité* ». Les différents principes d'intervention déjà consacrés sont par ailleurs listés dans la Charte européenne de l'action humanitaire signée à Cracovie le 31 mars 1990.

¹⁴⁰² Voir Le Consensus européen sur l'aide humanitaire, *op. cit.*, § 10 à 15.

¹⁴⁰³ Principes qui se retrouvent régulièrement dans les documents politiques de l'Union relatifs à l'aide humanitaire. Citons notamment l'article 2 § 2 TFUE (qui ne mentionne cependant pas le principe d'indépendance) et le § 10 du Consensus européen sur l'aide humanitaire, *op. cit.*, (qui ajoute le principe d'humanité mais omet celui de non-discrimination). La décision de créer ECHO ne mentionnait aucunement ces principes (« La commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence », *op. cit.*).

¹⁴⁰⁴ Voir la Déclaration reproduite en Annexe 13. Ces principes ont auparavant été consacrés en 1965 lors de la XX^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge qui adopte alors sept principes fondamentaux : l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité.

action décisive qui peut être nécessaire pour résoudre des situations de crise et ne pas utiliser les activités humanitaires comme substitut à l'action politique. L'indépendance et l'impartialité de l'aide humanitaire doivent être pleinement reconnues et respectées. C'est indispensable pour sauver des vies dans des situations de crise » (§ 2.1). Ils ont réitéré les principes d'humanité et d'indépendance sur lesquels ils fondent leur action : « *[t]ous intéressés pour respecter la nature humanitaire et non-politique de notre travail, ainsi que nos mandats respectifs, pour nous donner le plein accès à toutes les personnes dans le besoin, pour assurer la sécurité du personnel humanitaire* » (§ 2.11).

Cette Déclaration s'est révélée ambitieuse puisqu'elle révélait que le partenariat entre les bénéficiaires, les donateurs et les opérateurs humanitaires était une condition nécessaire mais insuffisante pour garantir la qualité de l'aide humanitaire. De plus, les principes édictés au Sommet de Madrid ne peuvent pas être traduits dans la pratique sans volonté politique. Or, les principaux décideurs politiques dans le domaine humanitaire n'y étaient pas représentés. En définitive, la Déclaration de Madrid n'a pas eu l'impact escompté. Elle a en revanche révélé la volonté d'ECHO d'être influent sur la scène internationale humanitaire.

Adoptant une conception proche du droit à l'alimentation, les participants du Sommet de Madrid ont également appelé à « *[u]ne campagne globale contre la faim. [...] Non seulement la production et la fourniture de nourriture doivent être assurés mais aussi l'accès à des prix abordables pour les couches les plus pauvres de la société* » (§ 2.4). Emma Bonino, représentant la Commission et instigatrice de ce Sommet, a rappelé la place primordiale que la lutte contre la sous-alimentation occupe parmi les activités d'ECHO. Elle a précisé que les principes humanitaires concernent incontestablement ce domaine aux contours flous, puisqu'il est, selon les circonstances, défini comme relevant du développement, de la santé publique ou de l'humanitaire¹⁴⁰⁵.

La Commission définit les principes humanitaires comme suit :

« 11. Le principe d'humanité signifie que toute personne doit être traitée humainement en toute circonstance, une attention particulière devant être accordée aux personnes les plus vulnérables de la population. La dignité de toutes les victimes doit être respectée et protégée.

12. La neutralité signifie que l'aide humanitaire ne doit pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend.

13. L'impartialité signifie que l'aide humanitaire doit être fournie sur la seule base des besoins, sans discrimination entre les populations touchées ou au sein de celles-ci.

14. Le respect de l'indépendance signifie que l'aide humanitaire ne poursuit aucune finalité politique, économique, militaire ou autre, et il sert à garantir que le seul objectif de

¹⁴⁰⁵ Voir *supra* Partie 2, chap. 1, I, B.

l'aide humanitaire reste le soulagement et la prévention des souffrances des victimes des crises humanitaires »¹⁴⁰⁶.

Quelques précisions s'imposent. La neutralité – qui signifie donc de ne pas prendre parti dans les hostilités ni de s'engager à un quelconque moment dans une controverse de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique – est cruciale pour la fourniture de l'aide. Dans le cas où l'aide serait une composante de la politique étrangère de l'Union, la neutralité de l'aide européenne, mais également de celle des organismes partenaires, serait véritablement remise en cause. Or, lorsque les travailleurs humanitaires ne sont pas perçus comme neutres, leurs missions sont susceptibles d'être mises en danger. Ils pourraient ne plus se voir autoriser l'accès aux populations, si des autorités ou des belligérants considèrent qu'ils agissent à leur encontre, voire être la cible d'attaques et/ou d'enlèvements.

Alors que la neutralité s'applique en premier lieu en contexte conflictuel et s'entend comme l'absence de prise de position politique en faveur d'une partie, le principe d'impartialité, ou principe de non-discrimination, s'applique quelle que soit l'origine de la crise et concerne avant tout le comportement des travailleurs humanitaires dans leur allocation de l'aide. Enfin, l'indépendance implique que les acteurs définissent et mettent en œuvre leurs projets indépendamment d'objectifs politiques, économiques ou militaires.

Dans toutes les actions humanitaires qu'elle mène, la Commission veille à ce que l'assistance fournie ne produise aucun effet collatéral négatif sur la situation préexistante à l'intervention, selon le principe primordial commun à tous les acteurs humanitaires de ne pas nuire (« *do no harm* »). Ce précepte de l'éthique médicale s'est étendu aux services médicaux d'urgence intervenant à travers le monde. Il rappelle aux acteurs qu'ils doivent prendre en compte les dommages éventuels que leur intervention pourrait causer, à court mais aussi à plus long terme. Dans certains cas, notamment en zones de conflits, les humanitaires risquent de mettre en danger les droits des bénéficiaires au lieu de les protéger. Il peut alors être préférable de ne pas agir, plutôt que de mener une action dont l'impact risque de causer plus de tort que de bien¹⁴⁰⁷. Dans ce cas, la neutralité doit rester un principe et non une obligation.

¹⁴⁰⁶ *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.*, § 11-14.

¹⁴⁰⁷ La Commissaire Bonino adoptait d'ailleurs cette position : « *those of us who are concerned with humanitarian aid have no choice. There is no way we can disregard the violations of human rights that we see. If we remain silent in the face of crimes against humanity, even if this silence is in the name of the impartiality of humanitarian aid, we risk becoming accomplices. Our duty to assist all victims of all conflicts does not mean that we cannot identify those who are oppressors and those who are oppressed* » (Discours de Emma BONINO, Commissaire européen à l'aide humanitaire, « Principled aid in an

D'ailleurs, la Commission a jugé utile de préciser explicitement, dans une affirmation très ambitieuse, que « *l'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion des crises* »¹⁴⁰⁸. En effet, les capacités militaires et de protection civile de l'Union peuvent être déployées pour compléter et soutenir les acteurs humanitaires, notamment dans le cadre des premières phases de secours lors de catastrophes naturelles. La Commission se doit donc de clarifier les rapports entre les activités humanitaires menées par la DG ECHO d'une part et entre les activités initiées via l'instrument de stabilité pour la prévention, la gestion et la résolution des crises d'autre part¹⁴⁰⁹.

Ce principe ne semble d'ailleurs pas refléter réellement la pensée de l'Union, notamment dans le contexte de construction de sa politique extérieure et de la réorganisation des services de l'action extérieure. La DG ECHO, en devant justifier ses actions et prouver sa cohérence et son efficacité, risque de perdre sa neutralité et son indépendance. Alors qu'elle est la seule entité parmi les institutions européennes en charge des actions extérieures à ne pas être sous l'autorité du SEAE, la DG ECHO doit tout de même s'efforcer d'assurer la continuité des actions qu'elle finance en permettant notamment à la Direction générale en charge du développement de prendre le relai¹⁴¹⁰. Or, la coopération au développement est guidée par des intérêts politiques. La réussite de la transition dépend donc en partie d'une certaine adéquation entre les objectifs poursuivis par ces deux entités. Dès lors, comment la DG ECHO peut-elle garantir l'indépendance des actions qu'elle soutient ?

En dépit des articles du Consensus qui se veulent rassurants quant à l'indépendance et à la neutralité de l'aide humanitaire et la promotion des principes humanitaires souhaitée par le Conseil¹⁴¹¹, les ONG partenaires s'inquiètent donc à juste titre des dérives possibles de la politique humanitaire menée par la Commission. À cela s'ajoute que les ONG, pour obtenir des fonds de la DG ECHO, doivent respecter son cahier des charges, ce qui aboutit à la logique perverse d'intervenir seulement dans les régions favorisées par les bailleurs plutôt que sur les terrains où se trouvent les besoins et de chercher ensuite des financements¹⁴¹². En France, le Haut Conseil de la Coopération internationale a ainsi

unprincipled world », SPEECH/98/69, Conférence ECHO/ODI, Londres, le 7 avril 1998).

¹⁴⁰⁸ *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.*, § 15.

¹⁴⁰⁹ Voir *supra* note infrapaginale n° 822 (Partie 2, chap. 2, A, 3).

¹⁴¹⁰ Voir *supra* Partie 2, chap. 2, I, A.

¹⁴¹¹ Règlement humanitaire, *op. cit.*, 12^{ème} considérant.

¹⁴¹² Voir *supra* A et Partie 3, chap. 2, I, A, 1. Un exemple de subordination des partenaires est l'imposition par ECHO de respecter la neutralité et l'indépendance en Afghanistan en juillet 1998. Suite au retrait de nombreux organismes ayant constaté que l'accès aux victimes était soumis par les Talibans à des conditions

souligné l'adaptation des ONG aux exigences croissantes des bailleurs en général et de la DG ECHO en particulier :

« Si les organisations internationales ne sont pas toujours présentes opérationnellement, elles ont une importance non négligeable dans la conception de normes qui orientent le travail des ONG. [...] La relation entre bailleurs et ONG a évolué depuis les conflits des Balkans, particulièrement depuis le Kosovo. Auparavant, les ONG constituaient une véritable force de proposition : elles soumettaient un projet qui était ensuite approuvé ou non par le bailleur. Depuis l'expérience du Kosovo, les organisations deviennent de plus en plus des sous-traitants dans le cadre des programmes et politiques mis en place au sein des organisations internationales. Les bailleurs, notamment ECHO, exigent de plus en plus de qualité dans les programmes et sont plus fermes et plus stricts dans l'attribution des subventions »¹⁴¹³.

Il semblerait en outre que la DG ECHO ait montré certaines réticences à financer des activités mises en œuvre par les agences onusiennes alors que le mandat des Nations Unies est de maintenir la paix et la stabilité, mandat hautement politique contradictoire avec le principe de neutralité¹⁴¹⁴.

3. Les bonnes pratiques humanitaires

La définition de ces principes ne suffit donc pas toujours à garantir que l'action humanitaire soit la moins nuisible possible pour les populations, en particulier lors de crises complexes ou dans le cas de l'aide alimentaire. Dès lors, l'Union a officiellement souhaité que ces principes soient non seulement réaffirmés, mais aussi traduits dans la pratique¹⁴¹⁵, comme en témoigne la participation de la Commission à de nombreuses initiatives de promotion de bonnes pratiques d'aide humanitaire. L'objet de cette étude n'est pas de lister les différentes initiatives ni d'analyser le droit international humanitaire mais de montrer l'effort de la Commission pour s'inscrire dans des normes et des actions internationales visant à accroître la qualité de l'aide.

inacceptables et à la décision de la Communauté de se retirer en raison du non-respect du DIH par les Talibans, ECHO a demandé à ses partenaires d'abandonner leurs projets en cours (DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 402-403). L'auteur s'interroge alors : « politiquement, cette décision peut se justifier ; mais doit-on pour autant en imposer le respect aux ONG pour la seule raison qu'elles bénéficiaient de fonds communautaires ? » (ibid., p. 403).

¹⁴¹³ HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « Les acteurs français dans le "post-conflit", op. cit., p. 59. Le rapport ajoute : « c'est une conséquence directe de la crise du Kosovo durant laquelle les ONG ont "débarqué" en masse, avec ou sans projets propres, et ont été financées dans l'urgence pour faire face aux besoins. Les montants débloqués par ECHO ont été importants alors que les évaluations avant et après les projets n'étaient pas toujours très pertinentes. Le principal bailleur européen souhaite désormais mieux contrôler ses financements et maximiser leur impact en soutenant des projets ou des structures dont la fiabilité aura été vérifiée » (ibidem).

¹⁴¹⁴ Voir VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool », op. cit., p. 110.

¹⁴¹⁵ Voir notamment l'article 214 § 2 TFUE, *Le Consensus européen sur l'aide humanitaire*, op. cit., § 10 à 21 et 97 ainsi que SEC(2008) 1991 du 29.05.2008, op. cit., actions n° 1 à 5 ; les Lignes directrices de l'Union

La Commission a ainsi adhéré aux principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire édictées par la *Good Humanitarian Donorship Initiative* (GHDI)¹⁴¹⁶. La GHDI, forum et réseau informel de donateurs, répond à la volonté de ces bailleurs de s'accorder sur une approche et une définition communes de l'aide et de renforcer la cohérence de leurs actions en se basant sur des principes humanitaires. Cette initiative se donne pour objectif d'encourager les bonnes pratiques et d'améliorer la nature et l'efficacité de l'aide humanitaire.

La GHDI s'inscrit dans le prolongement, et constitue en quelque sorte l'aboutissement, de la réflexion qu'ECHO menait à cette époque autour des problématiques de l'amélioration de l'efficacité et de l'organisation de l'aide. Dès 1998, ECHO publiait en effet un guide des bonnes pratiques à respecter dans le cadre de l'aide humanitaire à destination de son personnel mais pouvant également être utile aux partenaires et autres organisations humanitaires¹⁴¹⁷. ECHO a montré son attachement à l'initiative de la GHDI et sa volonté que les États membres y adhèrent en la citant dans le premier paragraphe consacré aux « *bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* » dans le Consensus¹⁴¹⁸. L'une de ses contributions récentes est l'élaboration en 2008 d'une base de données recensant la présence sur le terrain de bailleurs afin de faciliter la coordination des fonds¹⁴¹⁹. Alors qu'elle en assurait la coprésidence (2008-2009), la DG ECHO a inscrit la GHDI à l'ordre du jour du comité d'aide humanitaire et favorisé l'adhésion des nouveaux États membres aux principes de la GHDI grâce à un système de formation réalisé par les États membres dont la tradition humanitaire n'est plus à démontrer¹⁴²⁰. Cette initiative se

européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international (JO C 303 du 15.12.2009, p. 12-17). Voir également les Priorités de l'UE pour la 66^{ème} AGNU, 10 juin 2011, § 9, 12 et 20).

¹⁴¹⁶ Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, adoptés le 17 juin 2003 à Stockholm par seize États (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) et la Commission européenne. Voir le site internet à l'adresse : <http://www.goodhumanitariananddonorship.org> et, notamment, GRAVES Sue, WHEELER Victoria, *Good Humanitarian Donorship : overcoming obstacles to improved collective donor performance*, HPG Discussion Paper, 12, Londres, ODI, décembre 2006, 15 p.

¹⁴¹⁷ ECHO, *An Introduction to Good Practice in Humanitarian Aid*, 1998, 106 p.

¹⁴¹⁸ « *Les donateurs de l'UE adhèrent tous, en adoptant ce consensus européen, aux principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD – Good Humanitarian Donorship), et s'engagent à collaborer entre eux, et avec d'autres, pour s'efforcer d'appliquer ces principes* » (*Le Consensus européen sur l'aide humanitaire, op. cit.*, § 18). Ce paragraphe cite ensuite l'un des principes, lié à l'allocation de fonds sur la base d'une évaluation des besoins, le consacrant de fait au rang de priorité.

¹⁴¹⁹ SPAAK Marie, OTTO Ralf, *Study on the Mapping of Donor Coordination (Humanitarian Aid) at Field Level. Revised Final Report*, Study commissioned by DG ECHO on behalf of Good Humanitarian Donorship Initiative, 2 juillet 2009, 43 p. Grâce à cette base de données a par exemple été mis en place un groupe de bailleurs humanitaires dans les Territoires palestiniens.

¹⁴²⁰ La France et les pays scandinaves ont mené des activités de formation respectivement en Hongrie et dans les pays baltes. Voir WILLIAMS-KING Barnaby, « *Good Humanitarian Donorship and the European Union : a study of good practice and recent initiatives* », *Final Report for Development Cooperation Ireland*, 15 septembre

développe néanmoins sur une base volontaire et n'est donc pas assez contraignante pour espérer modifier les comportements des bailleurs, en particulier pour les inciter à davantage de coordination¹⁴²¹. De plus, elle ne concerne que les bailleurs occidentaux et n'intègre donc pas les donateurs émergents qui représentent pourtant une part croissante des fonds.

De surcroît, la DG ECHO est membre de l'*Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP), créé en 1997 suite à l'évaluation multi-bailleurs sur le Rwanda. Ce réseau d'organismes et d'experts humanitaires vise à accroître l'apprentissage et la transparence de ses membres pour améliorer l'efficacité de l'aide grâce à la promotion d'outils accessibles en faveur du partage d'expériences, de l'identification de problèmes communs et de la coordination des réponses.

Également créé en 1997, le Projet *Sphere*, auquel participe ECHO, vise à améliorer la qualité de l'aide humanitaire et la redevabilité de ses acteurs vis-à-vis de leurs mandants et de leurs bailleurs de fonds ainsi que des populations concernées. La *Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*, communément appelée « Sphère », identifie les principes communs et les normes minimales que les participants s'engagent à respecter et à promouvoir dans cinq domaines : approvisionnement en eau et assainissement ; nutrition ; aide alimentaire ; aménagement des abris et des sites ; services médicaux.

Ces initiatives, visant à déterminer les bonnes pratiques que les acteurs humanitaires devraient adopter, contribuent à l'essor du secteur de l'évaluation. Le rôle d'ECHO dans cette expansion n'est pas négligeable : « *c'est avec la création d'ECHO et l'obligation communautaire de pratiquer les audits, contrôles et évaluations que ce secteur s'est développé de façon rapide [...] [puis] largement dynamisé par ECHO depuis sa création* »¹⁴²².

De nombreuses initiatives et activités du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en faveur du DIH sont soutenues par la DG ECHO, tels que le Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes initié en 2001¹⁴²³. Ce programme de recherche, partant du constat qu'il n'existait aucun cadre juridique pour l'aide d'urgence en cas de catastrophe, a pour but de promouvoir la préparation juridique aux catastrophes afin de réduire la vulnérabilité des

2004, 55 p., p. 19.

¹⁴²¹ Dans ce sens, voir HARMER Adele, COTTERRELL Lin et STODDARD Abby, *From Stockholm to Ottawa : a progress review of the Good Humanitarian Donorship Initiative*, HPG Policy Briefs, n° 18, Londres, ODI, octobre 2004, 8 p., p. 5-6.

¹⁴²² WOOD Adrian, APHORPE Raymond, BORTON John, *Évaluer l'action humanitaire*, Paris, Karthala, 2002, 338 p., p. 8.

¹⁴²³ Voir le site internet du programme à l'adresse : <http://www.ifrc.org/fr/introduction/-droit-des->

populations. ECHO reconnaît également la valeur du Code de conduite énonçant des principes directeurs à l'intention des organismes participant aux actions humanitaires¹⁴²⁴.

Outre la participation à de nombreuses conférences et à la publication d'ouvrages relatifs au DIH¹⁴²⁵, la Commission a également publié des lignes directrices, qui soulignent notamment « [l']intérêt tant politique qu'humanitaire à faire mieux respecter le droit international humanitaire dans le monde entier » (§ 5) et énoncent que « l'évolution du droit humanitaire international repose sur l'équilibre entre les impératifs militaires et les préoccupations humanitaires » (§ 6)¹⁴²⁶. Si ces lignes directrices, comme l'indique la CJCE en 2005, « ne sauraient être qualifiées de règle de droit à l'observation de laquelle l'administration serait, en tout cas, tenue, elles énoncent toutefois une règle de conduite indicative de la pratique à suivre dont l'administration ne peut s'écarter, dans un cas particulier, sans donner des raisons qui soient compatibles avec le principe d'égalité de traitement ». Elles contribuent par ailleurs à la promotion du DIH en rappelant les conditions de son application¹⁴²⁷.

L'action des Commissaires en charge de l'aide humanitaire a également favorisé la promotion du DIH, notamment sous le mandat d'Emma Bonino, par exemple lorsqu'elle a soutenu la campagne pour l'adoption du traité d'Ottawa contre les mines anti-personnel ou encore du traité établissant la Cour pénale internationale¹⁴²⁸. La défense du DIH a été poursuivie par les successeurs de la Commissaire Emma Bonino qui ont régulièrement dénoncé le non-respect du DIH¹⁴²⁹. Le Commissaire Poul Nielson a participé en juin 2003 à l'adoption des Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des activités humanitaires de l'ONU dans les situations d'urgence complexe, dites « Directives d'Oslo II »¹⁴³⁰. Retenons aussi la conférence internationale « Respect du droit international humanitaire. Un défi majeur, une responsabilité globale » organisée par le

[catastrophes/-propos-du-programme-idrl-](#)

¹⁴²⁴ « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe », Annexe IV des « Principes et intervention en matière d'assistance et de protection dans le cadre de l'action humanitaire internationale » adoptés lors de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Genève du 3 au 7 décembre 1995.

¹⁴²⁵ Citons notamment COMMISSION EUROPEENNE, *Le droit face aux crises humanitaires*, deux volumes, Bruxelles/Luxembourg, 1995.

¹⁴²⁶ Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international (JO C 303 du 15.12.2009, p. 12-17), adoptées en 2005 et actualisées en 2009. Ce document rappelle le champ d'application du DIH, ses sources, ses rapports avec les droits humains et certaines conséquences de ses violations (§ 3-4).

¹⁴²⁷ CJCE, 28 juin 2005, C-189/02, *Dansk Rorindustri A/S et al.*, Grande chambre, § 209.

¹⁴²⁸ Citons également, parmi les initiatives auxquelles participe ECHO, le *Global Humanitarian Forum*, la *Global Humanitarian Platform*, le *Humanitarian Accountability Partnership* (qui a reçu des fonds ECHO en 2009 et 2010).

¹⁴²⁹ Les communiqués de presse sont consultables à l'adresse : <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>.

¹⁴³⁰ Le Rapport annuel ECHO 2003 était d'ailleurs intitulé « Protéger l'espace humanitaire ».

Commissaire Louis Michel et la DG ECHO au siège bruxellois du Parlement européen le 16 septembre 2008, dans le cadre du Plan d'Action du Consensus européen sur l'aide humanitaire (action n° 1). Les nombreuses déclarations de la Commissaire Kristalina Georgieva en faveur de la protection des populations et du respect de l'espace humanitaire, notamment dans le cadre du Printemps arabe en 2011, de la crise malienne et des violences en Syrie, participent également à la promotion du DIH.

Alors que la Commission ne met pas directement en œuvre les actions humanitaires qu'elle finance, l'intérêt et la portée de ses différents engagements en faveur des principes et des bonnes pratiques humanitaires pourraient s'en trouver relativisés. Or, la DG ECHO, en tant que bailleur, décide non seulement de l'attribution des fonds, mais également de la manière dont ceux-ci seront dispensés. Il est de son ressort d'identifier les populations les plus vulnérables de façon non discriminatoire, impartiale et indépendamment de toute considération politique.

La Commission s'est donc assurée de l'adhésion de ses partenaires humanitaires à ces principes et de la défense du DIH au niveau de la mise en œuvre : les financements de projets sont conditionnés au respect du DIH par les partenaires opérationnels, comme l'énonce clairement le CCP/ONG : *« les actions ne sont éligibles au financement de l'Union européenne que si elles respectent le droit humanitaire international. L'assistance aux personnes affectées dans le cadre des actions doit être guidée par les principes humanitaires fondamentaux suivants et s'y conformer »* (art. 5 § 1). Les exigences de la Commission sont plus strictes pour les ONG que pour les organisations internationales puisqu'un tel paragraphe n'existe pas dans le CCP/OI. La DG ECHO n'a semble-t-il pas jugé nécessaire d'inclure une telle clause puisque le respect du DIH est inscrit dans le statut de ces OI, principalement les agences onusiennes et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Si ces efforts sont louables, les populations bénéficiant de l'aide paraissent n'apporter qu'un intérêt limité aux principes humanitaires. Face à la multiplication des acteurs, les bénéficiaires de l'aide ont appris à évaluer, voire à juger, les organismes humanitaires moins en fonction des principes défendus que de la façon dont ceux-ci répondront à leurs besoins. Les bonnes intentions que ces organismes manifestent ou encore la confiance qui leur est accordée sont autant d'indicateurs cruciaux auxquels les populations recourent pour apprécier l'efficacité des projets¹⁴³¹.

¹⁴³¹ Voir notamment HAMMOND Laura, « The Power of holding humanitarianism hostage and the myth of protective principles », dans BARNETT Michael, WEISS Thomas G., *Humanitarianism in Question. Politics, Power,*

Il ressort de cette analyse que l'Union contribue à la promotion du DIH en demandant son respect et en participant à la détermination de son contenu. La Commission, grâce en particulier à la participation d'ECHO à la défense des principes humanitaires, devient un avocat influent du DIH. L'Office humanitaire nouvellement créé a pu s'appuyer sur ces diverses initiatives pour soutenir sa volonté de garder une certaine indépendance d'action vis-à-vis, notamment, des États membres.

La promotion de principes et de bonnes pratiques d'aide humanitaire ne constitue pourtant pas une garantie infaillible au caractère neutre et impartial de l'aide, en témoignent les dérives constatées, en particulier pendant les années quatre-vingt-dix¹⁴³². L'Union s'est dès lors non seulement attachée à inscrire les activités humanitaires qu'elle finance dans le respect du DIH et a incité ses partenaires à y adhérer également, mais elle contribue activement à sa promotion. Comme le résumait les évaluateurs de la DG ECHO :

*« Le financement thématique qu'elle [la DG ECHO] accorde à des agences internationales mandatées et la facilité de subvention qu'elle alloue aux ONG, mais aussi les études et les évaluations qu'elle commande, témoignent de son attachement à renforcer les capacités des partenaires humanitaires et de son vif intérêt pour les questions transversales telles que la sécurité sur le terrain, la gestion de la qualité et la protection du droit international humanitaire »*¹⁴³³.

Dès lors, il convient de se demander si la Commission ne multiplie pas les déclarations d'intention afin de tenter de masquer les dérives, certes peu nombreuses, au regard de l'influence que les États membres pourraient réellement exercer sur l'aide humanitaire, mais néanmoins bien réelles et potentiellement néfastes. Du reste, l'évaluation à mi-parcours du Plan d'action du Consensus européen conclut que les actions de la Commission en faveur de la promotion et de la défense du DIH sont insuffisantes et que des efforts conjoints avec d'autres organismes humanitaires devraient être renforcés, y compris avec les États membres, en matière de protection de l'espace humanitaire notamment¹⁴³⁴.

En étant limité principalement à la gestion de l'assistance humanitaire et ne comprenant donc pas sa mise en œuvre, le rôle particulier dévolu à la DG ECHO ne

Ethics, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 2008, 310 p., p. 172-195, ici p. 193-194. L'auteur conclut à un décalage entre les besoins des populations et la compréhension de ces besoins par les organismes d'aide.

¹⁴³² Voir *supra* Partie 1, chap. 1, I, C.

¹⁴³³ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴³⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Évaluation à mi-parcours du plan d'action du Consensus européen sur l'aide humanitaire : mise en œuvre d'une action humanitaire de l'UE efficace et fondée sur des principes*, COM(2010) 722 final du 08.12.2010, p. 6 et 9.

permet pas à cette dernière de promouvoir de façon opérationnelle et approfondie les principes et bonnes pratiques humanitaires. D'ailleurs, le collectif d'ONG VOICE affirme que la DG ECHO a besoin de ses partenaires pour promouvoir les principes humanitaires et le droit international humanitaire au sein des institutions européennes et des États membres¹⁴³⁵. En conséquence, la Commission a œuvré à la mise en place d'un corps européen de volontaires qui participerait à la promotion de l'action humanitaire telle qu'elle la conçoit.

C. La constitution d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire¹⁴³⁶

Dans un contexte où le volontariat connaît un certain essor au sein de l'Union européenne, celle-ci s'est engagée dans le traité de Lisbonne (art. 214 § 5 TFUE) à créer un Corps de jeunes volontaires européens. L'objectif principal est d'« *exprimer les valeurs humanitaires de l'Union et sa solidarité avec les personnes dans le besoin par la promotion d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire efficace et visible, qui contribue au renforcement de la capacité de l'Union à répondre aux crises humanitaires et au développement des capacités et de la résilience des communautés vulnérables ou frappées par des catastrophes dans les pays tiers* »¹⁴³⁷. Les activités du Corps volontaire devraient bénéficier aux citoyens européens, aux organismes humanitaires et aux victimes de crises.

En dépit de nombreuses réticences lors de l'élaboration de la base juridique de cette initiative, la Commission l'a mise en place de manière progressive afin, notamment, d'impliquer les parties prenantes et de tester différentes options (1). La phase préparatoire a permis de définir les modalités du Corps volontaire (2). Malgré la prudence de cette approche, la Commission doit relever de multiples défis (3).

¹⁴³⁵ « ECHO relies on its partners to promote and raise awareness about humanitarian issues and humanitarian principles among decision-making institutions of the EU as well as in EU member states. This happens not only through humanitarian activities themselves but also through advocacy and lobbying » (VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *op. cit.*, p. 2-3).

¹⁴³⁶ Cette récente initiative s'inscrit également dans le processus de professionnalisation souhaité par la Commission, voir *supra* A.

¹⁴³⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire*, COM(2012) 514 final du 19.09.2012, p. 2.

1. Une mise en place progressive

L'article 214 § 5 TFUE mentionne la création d'un « *Corps volontaire européen d'aide humanitaire* », déjà prévu dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe¹⁴³⁸. Les amendements déposés lors de la rédaction du traité CE suggéraient pourtant la suppression du § 5 concernant le Corps¹⁴³⁹. Les principales raisons avancées portaient sur le caractère très spécifique des modalités de ce paragraphe comparé aux autres dispositions et à l'esprit général du traité. Était également avancée l'inadéquation de la mention du volontariat dans un traité et l'atteinte aux activités de la société civile, d'autant que des organismes de volontariat existent déjà dans les États membres. Les préoccupations concernaient aussi le professionnalisme et l'expérience nécessaire des acteurs de l'aide, qualités dont de jeunes volontaires sont souvent dépourvus¹⁴⁴⁰. Enfin, de nombreuses voix s'élevaient contre la mention d'un tel Corps dans un article relatif à l'aide humanitaire et préconisaient l'action de jeunes volontaires dans le cadre de la coopération au développement.

Au même titre que les parlementaires européens, des acteurs opérationnels s'inquiètent de la création de ce Corps¹⁴⁴¹. Le travail des volontaires est bien entendu considérable et nécessaire sur le terrain, mais l'aide d'urgence nécessite une réaction et une

¹⁴³⁸ Article III-321 § 5 du TECE, *op. cit.* Ces dispositions se fondent sur une initiative de la Présidence grecque en 2003 et « La contribution de M. Pierre Lequiller, membre de la Convention : Pour un service des jeunes coopérants européens », Secrétariat à la Convention européenne (CONV 560/03, CONTRIB 247) du 17 février 2003. Le Parlement avait aussi soumis l'idée de la création d'un « *corps civil de paix européen permettant de renforcer l'action humanitaire et d'aider à la prévention et à la résolution des conflits ainsi que la possibilité d'une participation de l'Eurocorps et d'unités militaires du même genre à des interventions de nature humanitaire* » (Recommandation du Parlement européen au Conseil relative à l'action politique humanitaire de l'Union européenne (JO C 32 du 05.02.1996, p. 145-147), § 1.6). Il est heureux que le corps volontaire mentionné dans le TFUE ne reprenne pas l'amalgame fait alors par le Parlement entre les missions militaires, civiles et humanitaires.

¹⁴³⁹ Parmi les Propositions d'amendements du texte des articles du traité instituant une Constitution pour l'Europe, Partie III de la Constitution, Section 3 – L'aide humanitaire, sept allaient dans le sens de la suppression en mai 2003 et cinq en juin 2003 (voir SECRETARIAT DE LA CONVENTION EUROPEENNE, Fiche d'analyse des propositions d'amendements concernant l'action extérieure, y compris la politique de défense, Bruxelles, 9 mai 2003 (CONV 707/03) et SECRETARIAT DE LA CONVENTION EUROPEENNE, Réactions au projet de texte du document CONV 802/03 – Analyse, Bruxelles, 27 juin 2003 (CONV 821/03)).

¹⁴⁴⁰ La proposition d'amendement de Mme Thorning-Schmidt résume bien la position des auteurs des amendements : « *Humanitarian actors widely agree that this is a bad idea, due to the need for quality and professionalism in delivery of aid. Humanitarian aid functions in emergency contexts such as war and natural disaster, where know-how and quick reactions are essential, and dangerous, horrific and traumatising events are the norm. Humanitarian aid is a setting for experienced, trained professionals such as NGOs and international organisations. While the idea of bringing Young Europeans in touch with third-country realities is interesting, a Voluntary Corps might be more appropriate in the context of long-term development cooperation, where a wide variety of constructive projects are carried out by the EU. Nonetheless, a Voluntary Corps can be established through many other mechanisms, and does not need to be mentioned within the Constitutional Treaty* ».

¹⁴⁴¹ Comme le résume Markus HELD, Coordinateur du Corps volontaire européen d'aide humanitaire au sein de la DG ECHO : « *"Why on earth should we use volunteers in EU Humanitarian Aid operations?" was probably the mostly frequently asked question DG ECHO has faced* » (VOICE, « A Partnership for supporting humanitarian volunteering », *VOICE Out Loud*, n° 14, octobre 2011, p. 7). Les plateformes d'ONG sont particulièrement bien représentées parmi les détracteurs, telles que VOICE (*Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*) et CONCORD (Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement).

capacité d'action rapides. La Commission doit donc veiller à ce que les volontaires ne nuisent pas, étant donné que la fourniture d'une aide efficace et de qualité requiert des compétences et de l'expérience que les professionnels sont mieux à même d'offrir. Dans les contextes d'urgence, le savoir-faire et la prise de décision rapide sont essentiels. Des acteurs accoutumés à ces situations dangereuses sont moins sujets aux traumatismes. Alors que la Commission est également un acteur de premier plan en matière de coopération au développement, des programmes dans ce domaine seraient plus adéquats pour des volontaires, qui disposeraient alors de davantage de temps pour se former aux pratiques et au contexte de tels projets mis en œuvre sur le long terme.

La Commission partageait d'ailleurs ce point de vue lorsqu'elle affirmait en 2007 que « *le volontariat n'est pas particulièrement adapté au secteur de l'aide humanitaire. Ce domaine implique en effet d'apporter de l'aide aux victimes de crises dans des conditions souvent difficiles et dans des endroits souvent peu sûrs. Un travailleur humanitaire doit normalement recevoir une formation professionnelle appropriée* »¹⁴⁴².

En outre, les partenaires s'interrogent au sujet de la place que le Corps peut occuper parmi les structures de volontariat déjà existantes au niveau européen, notamment le service volontaire européen, ou au sein des États membres¹⁴⁴³. La Commission a d'ailleurs fait le même constat :

*« Le paysage du volontariat s'est diversifié au cours de ces dernières années et le nombre d'organisations faisant appel à des volontaires a connu une forte hausse. En raison de la diversité des approches et du grand nombre de programmes et d'acteurs engagés dans le volontariat dans des contextes humanitaires, la coordination et la cohérence revêtent une importance primordiale »*¹⁴⁴⁴.

L'initiative du Corps volontaire serait donc l'une des solutions proposées pour améliorer cette coordination et cette cohérence¹⁴⁴⁵. La Commission s'appuie d'ailleurs sur les résultats des eurobaromètres. Les citoyens européens interrogés pensaient en 2010 que

¹⁴⁴² Site internet de la DG ECHO, Page consacrée à la « Foire aux questions », intitulée « Vous nous demandez souvent », consultée en juin 2007, désormais supprimée.

¹⁴⁴³ Le service volontaire européen existe depuis 1996 dans le cadre du programme jeunesse en action. Il s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans mais n'est pas spécifiquement orienté vers l'aide humanitaire. Les États membres, pour la plupart, ont par ailleurs développé leur(s) propre(s) organisme(s) de volontariat. La Commission a d'ailleurs dressé la liste des principales organisations (Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Comment exprimer la solidarité des citoyens européens par le volontariat : premières réflexions sur un Corps volontaire européen d'aide humanitaire*, COM(2010) 683 final du 23.11.2010, p.4-5).

¹⁴⁴⁴ COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p.2.

¹⁴⁴⁵ Voir, notamment, COMMISSION EUROPEENNE, *Résumé d'impact*, Document de travail des services de la Commission, SWD(2012) 266 final du 19.09.2012. Document accompagnant la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire, COM(2012) 514 final du 19.09.2012, p. 2-3.

la solidarité et l'aide humanitaire jouaient le rôle le plus important en matière de volontariat¹⁴⁴⁶. En 2012, 88 % des sondés se prononçaient en faveur d'une initiative visant à associer les jeunes Européens aux actions humanitaires de l'Union au sein du Corps volontaire européen d'aide humanitaire¹⁴⁴⁷.

La Commission a fait le choix d'une mise en place progressive du Corps volontaire européen, jalonnée de plusieurs étapes.

Après des consultations internes débutées en février 2010, la DG ECHO a sollicité les diverses parties prenantes (États membres, dans le cadre du groupe de travail du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), et partenaires) entre juillet et le 30 septembre 2010, date à laquelle s'est tenue la conférence annuelle des partenaires humanitaires. Ces derniers sont impliqués dans le volontariat puisqu'ils recourent dans la grande majorité des cas à des volontaires, originaires des États membres ou de la région d'intervention. Les échanges ont notamment porté sur la meilleure façon de faire correspondre le potentiel de l'initiative avec les besoins – il est d'ailleurs étonnant que cette question n'ait pas été résolue antérieurement à l'adoption du traité de Lisbonne. Les valeurs ajoutées du volontariat ont également été discutées, notamment dans le sens où les volontaires pourraient constituer un soutien pragmatique aux acteurs présents dans les zones de déploiement. La place du Corps parmi les autres structures de volontariat européennes existantes, la sécurité des volontaires ainsi que l'utilisation des compétences de la façon la plus efficace possible ont également été étudiées.

Une première Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, élaborée en novembre 2010, examinait la situation du volontariat en Europe, définissait les besoins liés aux lacunes des projets existants ainsi que les conditions préalables à une contribution positive et présentait le projet ainsi que les différentes étapes prévues¹⁴⁴⁸. Le Conseil et le Parlement ont soutenu cette communication en insistant sur les besoins et les conditions préalables à la mise en œuvre du Corps¹⁴⁴⁹.

¹⁴⁴⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, « L'opinion publique dans l'Union européenne », *Eurobaromètre standard*, n° 73, volume 2, printemps 2010, 277 p., p. 175.

¹⁴⁴⁷ COMMISSION EUROPÉENNE, « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer*, n° 384 (wave EB77.1), juin 2012, 53 p., p. 28-29, Q3 et T11.

¹⁴⁴⁸ COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.* et *La Commission propose de créer un Corps volontaire européen d'aide humanitaire*, Communiqué de presse IP/10/1543 du 23.11.2010.

¹⁴⁴⁹ PARLEMENT EUROPÉEN, Déclaration écrite 25/2011 déposée conformément à l'article 123 du règlement sur la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire, 9 mai 2011 ; CONSEIL DE L'UE, Conclusions sur le Corps volontaire européen d'aide humanitaire, 3088^{ème} session du Conseil Affaires économiques et financières, 17 mai 2011. Au sujet des besoins et conditions, voir également COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 6-9 et COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*

Alors que la Commission poursuivait régulièrement ses consultations avec les parties prenantes, une vaste consultation publique (8 février – 3 mai 2011) a porté sur l'opinion générale et l'impact attendu du Corps ; les profils requis pour intégrer le Corps, la nature du volontariat et les activités que les volontaires pourraient exercer ; les mesures de préparation ou de soutien aux volontaires qui pourraient être mises en œuvre. Les participants étaient également invités à se prononcer sur trois options possibles de mise en œuvre¹⁴⁵⁰. Cette consultation a permis à la Commission de recueillir les contributions de professionnels et de personnes intéressées par le sujet. Or, seules 34 organisations et 92 participations individuelles ont été enregistrées pour l'ensemble des États membres mais aussi des pays tiers¹⁴⁵¹. Une seconde phase de consultation (19 avril – 18 mai 2011) a permis aux personnes et organismes intéressés de se renseigner et de poser des questions, de donner leur avis et de proposer un nom pour le futur Corps¹⁴⁵². Une majorité des consultations accordait crédit à l'initiative. Toutefois, de nombreuses recommandations ont été émises au sujet, notamment, de la sécurité, du renforcement des capacités locales, de la cohérence et de l'utilisation optimale des compétences des volontaires¹⁴⁵³.

Sur la base d'un « *réexamen en profondeur des programmes de volontariat existants* » et des recommandations des parties prenantes entre octobre 2011 et avril 2012, plusieurs services de la Commission ont identifié différents risques et difficultés avant de débiter la phase opérationnelle¹⁴⁵⁴. Les problèmes recensés relevaient de « *l'absence d'approche structurée de l'UE à*

¹⁴⁵⁰ Voir GERMAX INTERNATIONAL CONSULTING SERVICES CONSULTING WORLDWIDE, *Analysis Report. Analysis of the open public consultation concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, préparé à l'attention de la DG ECHO de la Commission européenne, Aix-la-Chapelle, 8 juin 2011, 29 p. Il nous est permis de douter à titre personnel de l'exactitude des résultats présentés puisqu'il n'est fait mention d'aucune réponse individuelle française (*ibid.*, p. 9) en dépit de notre participation le 26 février 2011.

¹⁴⁵¹ La faible participation à la consultation s'explique, pour les personnes à titre individuel, compte tenu de la relativement faible visibilité de l'action humanitaire de la Commission auprès des citoyens européens, d'autant plus s'agissant d'une initiative non opérationnelle. Concernant les organismes, au vu de la consultation régulière des parties prenantes tout au long du processus de mise en œuvre, celles-ci n'ont semble-t-il pas jugé utile de participer à cette consultation (voir la liste des 158 organismes consultés régulièrement en Annexe 5 du Document de travail des services de la Commission, *Impact Assessment*, SWD(2012) 265 final du 19.09.2012. Document accompagnant la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire, COM(2012) 514 final du 19.09.2012.

¹⁴⁵² Voir le site internet de la consultation publique à l'adresse : <http://www.name4volunteers.eu>.

¹⁴⁵³ Voir SWD(2012) 266 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 2. Parmi les recommandations émises, retenons : fonder le Corps sur les besoins afin de maximiser l'utilisation des compétences des volontaires et l'impact sur les populations bénéficiaires ; aligner « *l'engagement des volontaires sur la tendance à la professionnalisation croissante* » de l'action humanitaire ; distinguer les volontaires expérimentés des jeunes moins qualifiés (ces derniers ne devant pas être déployés lors des actions humanitaires où la sécurité ne peut être assurée) ; axer le recours aux volontaires sur des activités de soutien administratif et de renforcement des capacités locales afin de « *garantir que la contribution des volontaires ait un impact durable sur les communautés d'accueil* » ; soutenir et compléter les projets de volontariat existant afin d'éviter les duplications.

¹⁴⁵⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Lancement de la phase pilote du Corps volontaire européen*, Communiqué de presse IP/11/745 du 17.06.2011. Les services impliqués étaient le Secrétariat général ; le SEAE ; EuropeAid, les DG Budget, Éducation et culture, Elargissement, Emploi, affaires sociales et inclusion ; le Service des instruments

l'égard du volontariat ; la faible visibilité de l'action humanitaire de l'UE et de sa solidarité avec les personnes dans le besoin ; l'absence de mécanismes d'identification et de sélection cohérents entre les États membres ; la disponibilité de volontaires suffisamment qualifiés pour l'aide humanitaire ; les carences en matière de capacité d'intervention d'urgence pour l'aide humanitaire ; la faible capacité des organisations d'accueil »¹⁴⁵⁵.

Dans le cadre de l'année européenne du volontariat proclamée par la Commission, la mise en œuvre de trois projets pilotes a débuté entre juillet et septembre 2011, impliquant le déploiement de deux cents volontaires à titre expérimental¹⁴⁵⁶. Ces projets, menés conjointement avec des partenaires de la DG ECHO, lui permettent de tester trois options prédéfinies, relatives aux objectifs principaux du projet, à savoir l'identification et la sélection des volontaires, leur formation ainsi que la promotion de bonnes pratiques¹⁴⁵⁷. Il s'agit notamment d'analyser le rapport coût-efficacité des différentes options et d'évaluer l'impact social des activités menées par les volontaires¹⁴⁵⁸.

Après avoir obtenu l'aval du Conseil de l'Union, la Commissaire Georgieva s'est appuyée sur l'analyse des résultats et de l'impact des projets pilotes afin d'élaborer une proposition de règlement, visant à définir la structure du Corps, ses objectifs et son rôle en matière d'aide humanitaire¹⁴⁵⁹. Sur la base de la communication, le Conseil et le Parlement, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, devraient fixer le statut, les modalités de fonctionnement et le budget dans un règlement en 2014.

2. Le dispositif proposé

Désormais dénommé « *EU Aid Volunteers* », le Corps devrait être opérationnel en 2014¹⁴⁶⁰. Susceptible de participer à la formation de citoyens européens et de futurs

de politique étrangère (FPIS) et l'Agence exécutive pour l'éducation, l'audiovisuel et la culture (EACEA).

¹⁴⁵⁵ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 4. Voir également SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 5-6 et 8-10.

¹⁴⁵⁶ Cinq volontaires ont été déployés dans des États du Sahel (Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et Togo).

¹⁴⁵⁷ Voir notamment SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 58-64 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Building the European Voluntary Humanitarian Aid Corps – pilot is launched*, MEMO/11/413 du 17.06.2011 ; COMMISSION EUROPEENNE, *European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, Discours de Kristalina GEORGIEVA, Commissaire européen à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises, Bruxelles, le 30 septembre 2010 (SPEECH/10/496) ; site internet de la DG ECHO à l'adresse : (http://ec.europa.eu/echo/euaidvolunteers/pilot_projects_en.htm).

¹⁴⁵⁸ Les coûts s'expriment principalement en termes de sélection, de recrutement et de formation, « *en raison notamment de la rotation élevée du personnel qui n'effectue que des missions à court terme* » (COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 8).

¹⁴⁵⁹ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.* Au sujet de l'analyse des résultats, voir SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 19-39 et 43-50.

¹⁴⁶⁰ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.* et COMMISSION EUROPEENNE, *Vers un corps de volontaires humanitaires de l'UE : la Commission propose une nouvelle initiative globale*, Communiqué de presse IP/12/980 du 19.09.2012. Des jeunes citoyens ou résidents de longue durée européens (et, dans certains cas, des citoyens de

professionnels de l'humanitaire, le Corps doit répondre à plusieurs objectifs spécifiques. Il vise à : augmenter et améliorer la capacité de l'Union à fournir une aide humanitaire ; améliorer les qualifications et les compétences des volontaires dans le domaine de l'aide humanitaire et leurs conditions de travail ; renforcer les capacités des organisations d'accueil et promouvoir le volontariat dans les pays tiers ; promouvoir la visibilité des valeurs de l'aide humanitaire européenne ; renforcer les critères d'identification et de sélection des volontaires ; renforcer la cohérence et l'homogénéité du volontariat dans les États membres afin d'accroître les possibilités des citoyens de l'UE de participer aux actions et opérations d'aide humanitaire¹⁴⁶¹.

L'option retenue quant à la structure et aux activités du Corps volontaire européen d'aide humanitaire « *prévoit qu'une agence exécutive existante propose des options de déploiement de volontaires appropriés à des organisations humanitaires* », afin d'assurer « *un lien entre le corps volontaire et les principales parties prenantes du secteur* »¹⁴⁶². Ce dispositif serait mis en œuvre en partenariat avec les organismes d'aide humanitaire (qui identifieraient, sélectionneraient et déploieraient les volontaires), mais la supervision et le contrôle du déploiement relèveraient de la responsabilité de la Commission, « *gage d'excellence et de haute visibilité de l'UE pendant le déploiement* »¹⁴⁶³. Jugée la plus performante, l'option retenue « *non seulement améliorerait le secteur du volontariat et soutiendrait les volontaires en Europe, mais inclurait aussi tous les éléments nécessaires*

pays candidats, pays candidats potentiels et pays partenaires de la politique européenne de voisinage) d'au moins 18 ans, possédant un niveau d'éducation minimum correspondant à la Licence dans le système universitaire français et, de préférence, une expérience internationale, peuvent se porter candidats au Corps européen. Une fois en place, le Corps devrait offrir l'opportunité à 10 000 volontaires d'être déployés dans le monde entre 2014 et 2020, soit entre 1 500 et 2 000 chaque année ; à 7 000 membres du personnel et volontaires locaux d'organisations actives dans les pays affectés par des catastrophes d'être formés ainsi qu'à 10 000 autres volontaires qui effectueront des activités d'appui depuis un « *guichet de volontariat* » en Europe. L'initiative devrait être dotée d'un budget de 239,1 millions d'euros (58 millions pour le programme de formation, 137 millions pour le déploiement et 35 millions pour le renforcement des capacités des populations affectées par les catastrophes). Voir la décision de financement : *Décision de la Commission du 20.12.2011 sur le programme de travail annuel 2012 pour une action préparatoire concernant le Corps volontaire européen (EVHAC)*, C(2011) 9460 final du 20.12.2011.

¹⁴⁶¹ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, art. 7, p. 15-16. L'analyse d'impact conclut à un « *impact positif élevé* » pour l'ensemble de ces objectifs, à l'exception du dernier objectif cité, qui n'aurait qu'un « *impact positif moyen* », SWD(2012) 266 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁶² SWD(2012) 266 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁶³ *Ibidem*. Au sujet de cette option (n° 3), voir également SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 16-18 et 28-34. Cette option contient les « modules » suivants : l'élaboration de normes pour l'identification, la sélection et la formation de volontaires ; l'élaboration d'un dispositif de certification pour les organisations d'envoi ; le soutien pour la formation des volontaires de l'Union en matière d'aide humanitaire ; la création d'un registre des volontaires formés de l'Union ; l'élaboration de normes et d'un dispositif de certification pour la gestion des volontaires dans les organisations d'accueil ; le soutien au déploiement des volontaires de l'Union ; le renforcement des capacités des organisations d'accueil des pays tiers ; la création d'un réseau de volontaires humanitaires de l'Union.

pour s'assurer que les volontaires contribuent effectivement aux interventions d'aide humanitaire dans des pays tiers et, partant, à l'efficacité et à la qualité globales de l'aide humanitaire »¹⁴⁶⁴.

Parmi les dispositions de la proposition de règlement se trouve l'élaboration de règles européennes pour la gestion des volontaires engagés dans le cadre de projets humanitaires. Il s'agit notamment d'établir des critères précis et des exigences minimales en matière de sélection, de recrutement, de formation et de déploiement des volontaires – notamment du point de vue de la sécurité – afin de garantir l'utilité de leur contribution, mais aussi l'efficacité et la cohérence des activités du Corps. Seuls les organismes humanitaires qui adhéreront à ces règles et qui obtiendront une certification pourront prétendre au statut d'« *organisation d'envoi* » et être alors associés étroitement à l'initiative¹⁴⁶⁵.

Un programme européen de formation visant à préparer les volontaires à un déploiement sur le terrain est également prévu. Avant d'être déployés, les volontaires pourront effectuer un séjour de plusieurs mois en apprentissage dans un pays européen tiers. Seuls les candidats dont la préparation et la formation seront jugées suffisantes pourront être mobilisés pour des projets humanitaires. La création d'un réseau des volontaires de l'aide de l'UE est également prévue afin de faciliter leur interaction en permettant aux volontaires d'échanger leurs expériences, de diffuser des informations et de bénéficier du soutien avant, pendant et après le déploiement par l'intermédiaire d'un « *guichet de volontariat en ligne* »¹⁴⁶⁶.

L'approche progressive choisie permet une certaine dynamique et favorise la réactivité de la Commission. Celle-ci démontre sa volonté d'éviter de commettre des erreurs en mettant en œuvre un projet avec une consultation renforcée des parties prenantes. D'ailleurs, la Commission a souhaité justifier cette initiative tout en rassurant ses partenaires et l'ensemble des personnes qui s'interrogent sur le bien-fondé de cette initiative et/ou s'inquiétant des limites inhérentes à ce projet.

Afin de légitimer la création du Corps volontaire, la Commissaire s'appuie sur un ensemble de valeurs ajoutées que cette initiative devrait apporter¹⁴⁶⁷. Il s'agit notamment de la promotion d'initiatives transnationales, permettant de réaliser des synergies et des économies d'échelles, en matière de volontariat et d'aide humanitaire, tant au niveau

¹⁴⁶⁴ SWD(2012) 266 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁶⁵ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 5-6 et 17-18.

¹⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 7 et art. 16 (p. 21).

¹⁴⁶⁷ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 32 et SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 10-11.

européen qu'international¹⁴⁶⁸. Le Corps volontaire favorise par ailleurs le renforcement de la citoyenneté européenne et des valeurs européennes (notamment en termes de solidarité). En définitive, il devrait bénéficier aux différents acteurs concernés par cette initiative¹⁴⁶⁹.

À l'échelon européen, le Corps serait bénéfique pour les citoyens car il serait facteur de mobilité, d'apprentissage et d'ouverture culturelle, en permettant à une partie d'entre eux de se former, d'être déployés lors d'interventions humanitaires et de participer au réseau de volontaires. La Commissaire a précisé que la création du Corps avait pour vocation d'être un instrument de prospérité économique, de promotion et d'insertion sociale, puisqu'il vise à améliorer les opportunités des jeunes citoyens européens d'acquérir de nouvelles compétences et expériences¹⁴⁷⁰. Il convient néanmoins d'émettre des réserves quant à la portée économique et sociale du projet, compte tenu des programmes de volontariat déjà mis en place au niveau européen.

Ensuite, l'Union dans son ensemble profiterait de cette initiative. Le Corps devrait offrir l'opportunité de partager les valeurs européennes et permettre à l'Union d'être une « *puissance bienfaitrice* »¹⁴⁷¹. Ainsi, selon la Commissaire Georgieva, artisanne de l'initiative particulièrement impliquée, ce Corps devrait-il permettre « *aux Européens d'exprimer l'attachement de l'Union à la solidarité et de travailler ensemble en tant que citoyens de l'UE* »¹⁴⁷². Elle ajoute : « *en apportant de l'aide aux personnes touchées par les catastrophes, nous pouvons contribuer à accroître la cohésion de la société européenne* »¹⁴⁷³. Par ailleurs, les citoyens européens pourront constater l'un des exemples concrets de l'utilisation des fonds européens, en particulier dans le domaine de l'aide humanitaire. Le Corps volontaire offrirait donc à l'Union un outil de légitimation de son action et un vecteur d'identité auprès de l'opinion publique européenne puisque les citoyens pourront participer activement à un projet européen.

Les organismes de volontariat européens et des pays tiers pourront bénéficier d'opportunités de formation, d'un cadre plus cohérent et transparent de gestion des

¹⁴⁶⁸ Citons notamment que le Corps volontaire contribuerait à « *l'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes" et à une série d'autres objectifs clés de l'Union, tels que l'inclusion sociale, l'emploi, la citoyenneté active, l'éducation et le développement des compétences* » (COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, Préambule, § 12).

¹⁴⁶⁹ Voir COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, Préambule ; SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 29-31 et 38-39 ; Annonce de la Commissaire Georgieva lors du point d'information journalier de la Commission sur la proposition législative concernant l'établissement du Corps volontaire européen d'Aide humanitaire (EU Aid volunteers), Bruxelles, Commission européenne, 19 septembre 2012.

¹⁴⁷⁰ La Commission s'appuie sur les statistiques de l'OCDE – entre 5 et 14 % du PNB des pays de l'OCDE seraient dus au volontariat – pour montrer que le volontariat contribue à la croissance économique. Voir SPEECH/10/496 du 30.09.2010, *op. cit.*

¹⁴⁷¹ « *A force for good* », *Ibidem*.

¹⁴⁷² IP/10/1543 du 23.11.2010, *op. cit.*

¹⁴⁷³ *Ibidem*.

volontaires et des atouts du réseau de volontaires. Ces avantages seraient d'autant plus importants que les structures concernées sont petites ou qu'elles n'ont qu'un accès limité aux financements étatiques, dans la mesure où celles-ci n'auraient autrement pas eu autant de capacités, notamment en termes de formation.

Le Corps devrait mettre en œuvre des projets qui répondent aux besoins des victimes de catastrophe, dans un contexte où le nombre de victimes augmente considérablement et inexorablement. Grâce aux ressources européennes, les organisations locales renforceraient leurs capacités en termes de formation du personnel, de gestion des volontaires et de l'aide, par des actions de préparation aux risques de catastrophes¹⁴⁷⁴. La Commission espère que les bénéficiaires que tireront les communautés locales d'une aide plus efficace seront durables et qu'ils induiront des effets multiplicateurs¹⁴⁷⁵.

Face aux réticences de certains acteurs et aux problèmes identifiés lors de l'analyse d'impact, la Commission a déterminé quatre principes généraux, au premier rang desquels les principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, que devront respecter les participants¹⁴⁷⁶. Les projets seront établis en se basant sur l'évaluation des besoins constatés sur le terrain, « effectuée au préalable par les organisations d'envoi ou d'accueil ou d'autres acteurs concernés »¹⁴⁷⁷. Les assistants techniques, participant habituellement à l'évaluation des besoins des autres projets financés par la DG ECHO, semblent implicitement mentionnés parmi les « autres acteurs concernés ». Notons par ailleurs l'effort de la Commission d'impliquer les communautés « d'accueil » dans cet exercice d'évaluation.

Le Corps devra par ailleurs contribuer à la professionnalisation de l'aide. La Commission affirme ainsi « *the volunteers of today are the humanitarian leaders of tomorrow. We know that the younger people get involved the more likely they are to volunteer their whole life and to shape the future humanitarian aid* »¹⁴⁷⁸. Ces efforts de professionnalisation se constatent au vu des déclarations de la Commissaire Georgieva et des modalités prévues dans la proposition de règlement, selon lesquelles le Corps serait constitué de volontaires disposant d'une formation initiale adéquate et prêts à agir dans des zones de catastrophes identifiées. La Commissaire a insisté sur le fait que les volontaires européens qui prendront part au Corps seront identifiés, sélectionnés, formés et déployés avec la plus grande attention. D'ailleurs,

¹⁴⁷⁴ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 7 et art. 15 (p. 20-21).

¹⁴⁷⁵ SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁷⁶ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, art. 4.

¹⁴⁷⁷ *Ibid.*, art. 11 § 2.

¹⁴⁷⁸ COMMISSION EUROPEENNE, « European Voluntary Humanitarian Aid Corps. Expressing EU citizen's solidarity through volunteering », *Fiche d'information*, Bruxelles, 2011, p. 1.

L'objectif de professionnalisation va de pair avec la sécurité des volontaires, qui fait l'objet du troisième principe général défini¹⁴⁷⁹. La Commissaire a précisé que le déploiement serait pensé en gardant en permanence à l'esprit le souci d'assurer leur sécurité¹⁴⁸⁰. Ainsi déclare-t-elle : « *en règle générale, la participation de volontaires à de véritables actions d'aide d'urgence est limitée aux plus expérimentés, notamment lorsque la sécurité pose problème* »¹⁴⁸¹.

Enfin, la Commission souhaite favoriser la mise en œuvre de projets communs et de partenariats transnationaux. Dans cette optique, elle cherche à réaliser des synergies entre le Corps européen et les organismes de volontariat actifs dans les États membres¹⁴⁸². Elle s'efforce également de favoriser de telles synergies avec les structures locales afin non seulement de renforcer leurs activités en complétant leurs projets, mais aussi d'éviter les duplications, voire les détournements de fonds.

La Commission a déjà établi les indicateurs de performance à partir desquels seront analysées et contrôlées de façon permanente les réalisations progressives du Corps volontaire compte tenu des objectifs fixés¹⁴⁸³. Elle a également planifié des évaluations des activités, à mi-parcours (en 2017) et au terme de sa période initiale (en 2020), tout en se réservant la possibilité de mener des évaluations spécifiques, voire d'ajuster ou de réformer le Corps¹⁴⁸⁴. Par ailleurs, les organismes obtenant des fonds de la Commission pour des projets liés au Corps volontaire européen seront soumis aux modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation applicables aux autres financements octroyés par la DG ECHO¹⁴⁸⁵.

¹⁴⁷⁹ La question de la sécurité est en effet énoncée conjointement avec celle de la professionnalisation de l'aide, tant par le Conseil que par la Commission, voir COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 5 et Conclusions du Conseil du 17 mai 2011, *op. cit.*, § 3.

¹⁴⁸⁰ Annonce de la Commissaire Georgieva lors du point d'information journalier de la Commission sur la proposition législative concernant l'établissement du Corps volontaire européen d'Aide humanitaire (EU Aid volunteers), Bruxelles, Commission européenne, 19 septembre 2012.

¹⁴⁸¹ COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 3. Elle ajoute : « *même si une approche plus large est parfois appliquée dans le domaine de l'aide au développement, les volontaires doivent néanmoins souvent avoir acquis une expérience dans leur pays avant d'être envoyés à l'étranger* » (*ibidem*).

¹⁴⁸² Au niveau européen existent déjà les organismes de volontariat des États membres et le Service volontaire européen (SVE), géré par la DG Education et Culture (voir COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 3-5 et SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 7-8). La Commission étudie également des programmes internationaux, tels que le programme Volontaires des Nations Unies (VNU). Les modalités et les objectifs du SVE diffèrent de ceux du Corps volontaire européen : le SVE est axé sur la promotion des jeunes de moins de trente ans afin de renforcer la cohésion sociale et la compréhension mutuelle au sein de l'Union et déploie les volontaires principalement en Europe sans que les activités ne reposent sur les principes humanitaires.

¹⁴⁸³ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, art. 17 (p. 15-16) et p. 31-32 ; SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴⁸⁴ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 25-26 et 36-39. De plus, la Commission devra présenter une communication statuant sur la poursuite de la mise en œuvre du Corps volontaire européen en 2018.

¹⁴⁸⁵ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, C et Partie 3, chap. 1, II, A, 2.

3. Des défis multiples

Bien que la Commission ait adopté une approche progressive avant d'élaborer sa proposition de règlement, afin de constater les différents risques et opportunités, plusieurs questions restent encore en suspens.

Tout d'abord, comment assurer la sécurité des volontaires européens ? Le déploiement de jeunes volontaires dans des contextes précaires peut en effet susciter l'intérêt de certains acteurs en présence, désireux de s'enrichir et/ou de communiquer auprès des Occidentaux. Les attaques et les enlèvements se sont multipliés ces dernières années, non seulement à l'encontre des professionnels de l'aide, mais aussi de volontaires et de touristes occidentaux. Les considérations relatives au statut, bénévole ou non, et à la motivation des intervenants occidentaux dans une zone ne font généralement pas partie des préoccupations principales des auteurs de tels actes. Néanmoins, les humanitaires agissant sous l'égide de la Commission sont relativement épargnés par les attaques et les enlèvements. Le drapeau européen offrirait-il alors une protection suffisante ?

Répétant que la sécurité constituait sa préoccupation première¹⁴⁸⁶, la Commission souhaite pouvoir recourir à des volontaires parmi les professionnels les plus expérimentés et présentant les meilleures capacités, notamment dans le secteur de la protection civile¹⁴⁸⁷. Elle envisage aussi de ne déployer de volontaires que pour des missions de réhabilitation et de reconstruction dans des zones de post conflit ou de réduction des risques, afin d'aider les communautés à se préparer aux catastrophes naturelles¹⁴⁸⁸.

Bien que mis en œuvre dans des secteurs présentant des besoins considérables, les projets ne concerneront donc pas les contextes d'urgence, qui constituent pourtant le cœur de l'action humanitaire telle que conçue par la Commission. Néanmoins, le règlement humanitaire offre un mandat assez large à la DG ECHO, englobant des activités de moyen

¹⁴⁸⁶ « *The security of the volunteers is a top priority in the decision where they will be deployed* », Déclaration de la Commissaire Georgieva, disponible sur : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/index_en.htm.

¹⁴⁸⁷ COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 6-7.

¹⁴⁸⁸ Par exemple, des volontaires sont chargés d'activités de cartographie des acteurs et de gestion de l'information, en partenariat avec l'Agence française du service civique, pendant six mois (octobre 2012-mars 2013) au Burundi, au Kenya, en République centrafricaine et au Tchad. Voir, *European Voluntary Humanitarian Aid Corps*, Discours de la Commissaire Georgieva, SPEECH/10/496 du 30.09.2010 ; « Europe's future voluntary humanitarian corps : we want to hear from you ! », *Blog de la Commissaire Georgieva*, 7 octobre 2010, disponible sur : <http://blogs.ec.europa.eu/georgieva/europe%20%80%99s-future-voluntary-humanitarian-corps-we-want-to-hear-from-you> ; COM(2010) 683 final du 23.11.2010, *op. cit.* ; ECHO Factsheet, *EU Aid Volunteers, Expressing EU solidarity through volunteering in humanitarian operations*, automne 2012. En revanche, la proposition de règlement humanitaire (COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*) ne précise pas les contextes dans lesquels les volontaires pourront être déployés.

et long terme. Les projets, relevant davantage, si ce n'est totalement, de la zone grise entre l'urgence et le développement, participent ainsi concrètement au LRRD¹⁴⁸⁹. Le Corps a d'ailleurs pour ambition d'améliorer la coordination et la cohérence de l'aide, y compris entre les actions initiées par les divers organismes d'aide humanitaire et de volontariat¹⁴⁹⁰. La Commission note qu'il permettrait également de servir la complémentarité et la cohérence à un niveau plus général au sein de l'Union puisqu'il participerait à l'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes et à la stratégie Europe 2020¹⁴⁹¹.

Au surplus, en établissant un Corps volontaire dans le domaine de l'aide humanitaire, la Commission souhaite réduire les risques de duplication avec les activités des structures de volontariat existantes, majoritairement orientées vers la coopération au développement. Il semble donc que la Commission ait choisi une approche hybride entre développement et aide humanitaire, correspondant à des activités dans la zone grise. Il s'agit en réalité de n'intervenir ni dans des contextes d'urgence pour des questions de sécurité, ni dans le cadre de projets relevant complètement du développement afin d'éviter les duplications et d'offrir à la DG ECHO les bénéfices de la visibilité.

Alors que le traité mentionne les « *contributions communes des jeunes Européens* », la Commission n'est pas totalement d'accord avec cette caractéristique. Selon elle, le profil des volontaires « *devra être examiné de manière plus approfondie. [...] [O]n enregistre, d'une part, un besoin en personnel plus expérimenté, donc moins jeune et, d'autre part, une claire augmentation du nombre de citoyens plus âgés, voire à la retraite, disposant des compétences nécessaires et désireux d'apporter leur contribution* »¹⁴⁹². Cela irait pourtant à l'encontre de l'objectif donné par le traité de Lisbonne à la Commission de former de *jeunes européens*.

Suite aux inquiétudes entourant la question de son financement, il est prévu que le Corps n'agisse que si la DG ECHO le demande, en fonction des besoins, en appui aux capacités locales et sans empiéter sur les fonds et les prérogatives des missions

¹⁴⁸⁹ La Commission le reconnaît implicitement lorsqu'elle déclare que les activités dont les volontaires auraient la charge devraient « *couvrir un large éventail et ne pas se limiter aux réactions classiques en cas de crise humanitaire. Les activités de réduction des risques de catastrophes [...] ainsi que les interventions dans les situations de transition, destinées à assurer un passage sans heurt de la phase d'aide à celle du développement, font partie intégrante de la continuité de l'aide et peuvent constituer un cadre judicieux et durable pour le déploiement de volontaires* » COM(2010) 683 du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 9. Si la problématique du LRRD implique la DG ECHO et EuropeAid, seule la première s'est vue confier la responsabilité de cette initiative, en raison, probablement, de son dynamisme et de sa volonté démontrés en la matière.

¹⁴⁹⁰ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, art. 6 (p. 5).

¹⁴⁹¹ COMMISSION EUROPEENNE, Communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, *Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes*, COM(2011) 933 final du 20.12.2011 ; COMMISSION EUROPEENNE, Communication *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final du 03.03.2010.

humanitaires et de protection civile¹⁴⁹³. Ceci afin d'éviter toute duplication ou détournement de fonds et toute désorganisation des équipes déjà déployées. De plus, le Corps ne devrait devenir pleinement opérationnel que si l'évaluation menée à l'issue de la phase des projets pilotes conclut à un rapport coût/efficacité satisfaisant.

Bien que la Commission ait défini de nombreux objectifs spécifiques, l'article 214 § 5 TFUE indique seulement, au titre des objectifs poursuivis, que le Corps est créé en vue « d'établir un cadre pour des contributions communes des jeunes Européens aux actions d'aide humanitaire de l'Union »¹⁴⁹⁴. Le *cadre* qu'elle doit proposer, notamment en termes de gestion et de coordination des volontaires européens, justifierait la mention des dispositions relatives au Corps dans le TFUE, suivant le principe de subsidiarité. Or, la communication de la Commission autour de cette initiative laisse moins transparente son rôle en tant que cadre ou de coordinatrice des projets de volontaires mis en œuvre par des partenaires que son action directe et concrète.

En définitive, la Commission doit apporter une attention particulière à la sélection des volontaires et à leur déploiement tout en garantissant leur sécurité physique. Elle doit également veiller à ne pas nuire aux populations ni aux initiatives locales, dont dépend la pérennité des projets réalisés. Les volontaires n'interviendraient qu'en appui aux acteurs locaux, mais devraient également être coordonnés avec les professionnels présents, qui connaissent le contexte et ont noué des réseaux, mais qui rencontrent parfois eux-mêmes des difficultés à collaborer.

En dépit de la présence de nombreux acteurs, la Commission justifie la nécessité du Corps volontaire européen par l'augmentation exponentielle des besoins en matière d'aide humanitaire. Il est indéniable que l'envoi de volontaires n'est pas superflu compte tenu de l'ampleur de l'aide à apporter aux populations victimes de catastrophes. La question se pose en revanche au regard de la légitimité d'une telle initiative, en fonction de l'option retenue par la Commission. Celle-ci semble s'orienter vers le financement de la formation et du déploiement de volontaires qui seraient rattachés directement aux organismes partenaires

¹⁴⁹² COM(2010) 683 du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁹³ Le Conseil recommandait ainsi que le Corps « s'attach[e] principalement à répondre à des besoins concrets et à combler des lacunes dans le domaine humanitaire ; ax[e] essentiellement ses activités sur le soutien des organisations locales existantes dans le domaine humanitaire et de la protection civile, en coopération avec les autorités des pays bénéficiaires » et que la Commission évite de créer « une organisation opérationnelle à part entière dans le domaine humanitaire ou de la protection civile » (Conclusions sur le Corps volontaire européen d'aide humanitaire, *op. cit.*, § 6-8).

¹⁴⁹⁴ Voir également COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, art. premier (p. 13).

de la Commission chargés de les déployer. Pour les partenaires participants, cette initiative complète donc la palette d'activités susceptibles de recevoir des financements européens¹⁴⁹⁵.

S'il est prématuré de se livrer à une analyse complète de cette initiative qui ne sera opérationnelle qu'en 2014, il est en revanche possible de douter qu'elle ait un impact globalement positif pour l'Union et qu'elle apporte une réelle valeur ajoutée à l'aide humanitaire de la Commission, du moins à court terme, compte tenu des multiples obstacles qui jalonnent sa mise en place.

Conclusion

Ne souhaitant pas être réduite à un rôle de simple « *banquier* » de l'aide humanitaire, la DG ECHO tente de participer à la formation et à la professionnalisation des travailleurs l'humanitaire. Les initiatives qu'elle a entreprises concourent à étendre son influence.

Afin de maximiser leurs chances de recevoir des fonds d'ECHO, les partenaires soumettent des projets en cohérence avec les objectifs de la Commission, tant en termes de zones d'interventions et de populations ciblées qu'en termes de portée de l'action (qu'il s'agisse des principes humanitaires ou du lien entre l'urgence et le développement notamment). En conséquence, un processus d'harmonisation se constate au niveau des procédures de l'aide humanitaire puisque les partenaires sont nombreux à intégrer les procédures de la DG ECHO en interne.

L'influence normative la plus ancienne de la Commission, et sûrement la mieux reconnue par l'ensemble des acteurs humanitaires, réside dans la promotion de principes et de bonnes pratiques. L'aide humanitaire européenne ne doit ni comporter de discriminations fondées sur la race, l'ethnie, la nationalité, la religion, l'affiliation politique, l'âge ou le genre, ni être guidée par des considérations politiques (en participant par exemple aux objectifs de prévention des conflits, de promotion des droits de l'homme ou encore de développement durable). La DG ECHO contribue à consolider l'existence de pratiques en formation et à fournir des vecteurs favorables à l'émergence et à l'établissement de normes nécessaires à l'amélioration de la qualité de l'aide humanitaire.

¹⁴⁹⁵ Au stade des projets pilotes, les partenaires doivent élaborer des propositions de projets distinctes pour le Corps volontaire européen (dont les modalités ne seraient donc pas incluses dans le formulaire unique). Cette distinction devrait perdurer avec la mise en œuvre complète du Corps (à partir de 2014), même si des synergies sont recherchées alors que les modalités administratives sont en préparation (précisions apportées par Markus HELD (DG ECHO, *Coordinateur du Corps volontaire européen d'aide humanitaire*) par courriel le 24 octobre 2011.

La création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire s'inscrit dans la continuité des activités que la DG ECHO mène afin de ne pas être réduite à un simple rôle de bailleur. Cette initiative s'apparente au partenariat avec des organismes humanitaires puisque les partenaires participent à la formation et au déploiement de ces volontaires. Au niveau européen, elle vise à améliorer non seulement la capacité de réponse de l'Union en matière d'aide humanitaire, mais aussi l'efficacité et la coordination de l'aide tout en renforçant la cohésion et les valeurs européennes.

Les dispositifs de formation et de diffusion de normes humanitaires que la DG ECHO a instaurés, en permettant à la Commission de contrôler et d'harmoniser le contenu et les modalités de la formation et de l'action des actuels ou futurs acteurs de l'action humanitaire, contribuent aussi à renforcer l'identité de l'Union.

II. La projection de valeurs européennes

L'Union européenne a toujours souhaité accroître la visibilité de son action auprès du public européen et des pays tiers. L'aide humanitaire lui permet de communiquer sur un programme d'action qui fonctionne et qui est bien moins remis en cause que d'autres. La création d'ECHO elle-même répondait à l'objectif d'accroître la visibilité des activités humanitaires de la Commission et la perception de l'Union comme un acteur humanitaire majeur. Pourtant, la naissance d'ECHO n'a pas permis d'obtenir des résultats probants en termes de la visibilité. La Commission s'attache depuis à promouvoir des actions d'information afin de communiquer davantage sur ses activités humanitaires : « *l'aide humanitaire transmet le message de solidarité de l'Europe à ceux qui souffrent. Nous informons aussi nos concitoyens de l'usage des fonds qui nous sont confiés, à travers toute une série d'instruments de communication innovants et traditionnels. La diffusion de ce message de solidarité illustre le "visage humain" de l'Europe* »¹⁴⁹⁶.

Or, comme l'affirme Hans-Georg Ehrhart : « *si l'action entreprise ne correspond pas aux normes et aux valeurs proclamées, la définition d'une identité propre et la crédibilité de l'UE en pâtiront* »¹⁴⁹⁷. En d'autres termes, la Commission se doit de financer des actions humanitaires en adéquation avec les normes et les valeurs qu'elle proclame et défend, cela

¹⁴⁹⁶ SHAPE Tony, « Interview. Le Directeur de ECHO, Mme Costanza Adinolfi, explique les réformes en cours au sein de l'Office d'Aide humanitaire », *ECHO News*, n° 26, Automne 2000, p. 2.

¹⁴⁹⁷ EHRHART Hans-Georg, « Quel modèle pour la PESG ? », *Cahier de Chaillot* n°55, octobre 2002, 82 p., p. 21.

non seulement afin d'être un acteur crédible, mais aussi en vue d'affirmer et de protéger sa propre identité. Nous adhérons donc ici à la thèse de Franck Petiteville selon laquelle « *la singularité de l'Union consiste peut-être à lier la promotion de ces normes [citées précédemment par l'auteur, notamment les droits de l'homme, le respect du droit international, la solidarité Nord-Sud] à celle de sa propre "identité" »*¹⁴⁹⁸. En somme, l'aide humanitaire posséderait une vertu « fédératrice », contribuant à la visibilité (A) et à l'affirmation de l'identité de l'Union (B).

A. Une quête de visibilité

La DG ECHO souhaite que les bénéficiaires, le grand public et les médias soient conscients de sa présence et de sa contribution. Plus largement, la Commission tente de « *donner un visage plus humain à une Communauté européenne qui n'est bien souvent connue que pour sa bureaucratie »*¹⁴⁹⁹. ECHO et son action sont relativement bien connus et reconnus par les acteurs humanitaires internationaux et les populations bénéficiaires. Ces dernières, si elles ne connaissent généralement pas la DG ECHO, savent que l'aide qui leur est fournie provient de l'Union. Les citoyens européens n'ont souvent pas conscience que la Commission fournit de l'aide humanitaire et ceux qui en ont connaissance ne savent pas toujours que l'aide de la Commission diffère de l'aide octroyée par les États, obéissant à des considérations politiques.

L'attachement de la Commission à accroître la visibilité de ses actions humanitaires a présidé à la création d'ECHO, avant d'être réaffirmé dans le règlement humanitaire¹⁵⁰⁰. Par son mandat, la Commission est donc tenue d'améliorer la compréhension des problématiques humanitaires, principalement auprès des citoyens et des décideurs européens, et de souligner la nature européenne de l'aide déployée. Pour cela, une unité spécifiquement dédiée à la communication et à la promotion de la visibilité de l'aide humanitaire de la Commission a été créée au sein d'ECHO.

Comment la Commission pourrait-elle récolter les fruits de la visibilité de ses activités dans ce domaine ? Comme l'explique Cécile Aptel :

« Les activités humanitaires sont très valorisées par les opinions publiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Elles possèdent une valeur hautement symbolique et

¹⁴⁹⁸ PETTEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 229.

¹⁴⁹⁹ DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 545.

¹⁵⁰⁰ Le règlement humanitaire, *op. cit.*, dans son article 4, autorise la Commission à financer « *les dépenses visant à mettre en exergue le caractère communautaire de l'aide* » ainsi que « *les actions de sensibilisation et d'information ayant pour objet d'accroître la connaissance de la problématique humanitaire* ».

jouissent généralement du consensus le plus large. Bien que le détail des interventions humanitaires soit souvent méconnu du public, les actions humanitaires influencent favorablement l'image de celui qui les entreprend et sont d'excellents instruments médiatiques permettant d'obtenir un large soutien »¹⁵⁰¹.

L'aide humanitaire étant donc généralement populaire, comment la Commission peut-elle mieux faire connaître aux citoyens son action alors que celle-ci est mise en œuvre par des partenaires ? Ceux-ci cherchent également à communiquer auprès du public et des médias européens et internationaux puisque « *l'essentiel de la publicité d'une action humanitaire est réalisé sur le terrain d'opération, tant par le contact direct avec les bénéficiaires, qu'avec les médias* »¹⁵⁰².

Face à ce constat, la DG ECHO a étendu sa présence sur le terrain (1), contribuant à renforcer son statut d'acteur international mais aussi sa spécificité, et déploie ses efforts en vue de communiquer sur ses actions et d'accroître sa visibilité (2). Cependant, elle rencontre des difficultés à faire connaître son rôle, du moins auprès de l'opinion publique. Dès lors, elle a voulu se donner davantage de moyens et mène à cette fin des activités de communication et d'information (3).

1. Une présence internationale effective

Le choix de renoncer à sa capacité d'action directe n'empêche pas la DG ECHO d'intervenir rapidement et partout sur la planète. Elle s'est entourée de partenaires opérationnels spécialisés dans l'aide humanitaire et familiers des terrains de crises et des communautés les plus vulnérables. Malgré cette présence par mandat interposé, ECHO a souhaité renforcer sa présence et sa visibilité dans le monde grâce à la création d'un réseau de bureaux de terrain qui ont pour mission d'anticiper les besoins et de les identifier précisément lors de la survenance d'une crise. La détermination des besoins ainsi que la caractérisation de la situation décident de l'ouverture d'un bureau au sein d'un pays ou d'une région, de la taille et de la nature du bureau, du nombre d'experts déployés ainsi que de l'allocation du budget pour chaque bureau de terrain¹⁵⁰³. Le réseau mondial des bureaux de terrain de la DG ECHO comporte ainsi plusieurs niveaux.

¹⁵⁰¹ APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 63-64. L'auteur précise que « *l'humanitaire était particulièrement valorisé au moment de la création d'ECHO* ».

¹⁵⁰² *Ibid.*, p. 45. Jean-François Mattéi, parmi d'autres, partage cette opinion : « *l'humanitaire a besoin des médias. Il s'en nourrit afin d'édifier les consciences et réunir les moyens de l'aide* » (MATTEI Jean-François, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, *op. cit.*, p. 137).

¹⁵⁰³ 18 millions d'euros ont été alloués à partir du 1^{er} mai 2011 pour une durée de douze mois afin de « *doter les bureaux de l'assistance technique d'une logistique et des moyens nécessaires afin que celle-ci accomplisse sa mission d'aide humanitaire dans les meilleures conditions* » (DG ECHO, Décision d'exécution de la Commission du 20.04.2011 relative au financement des bureaux sur le terrain en support aux actions d'aide humanitaires et au

Les bureaux nationaux, les plus nombreux (trente-cinq, répartis dans trente-et-un pays), représentent la DG ECHO lorsqu'elle finance des activités dans un pays¹⁵⁰⁴. Dans les cas où celui-ci est relativement vaste et/ou des actions spécifiques sont financées, la DG ECHO peut décider d'ouvrir plusieurs bureaux au sein d'un même pays, comme cela est le cas en République démocratique du Congo et au Soudan. Les bureaux supplémentaires dépendent administrativement du premier bureau national ouvert.

Des antennes, bureaux temporaires de taille modeste n'employant généralement que du personnel national, sont chargées de l'évaluation et du suivi de projets. Elles peuvent également fournir un soutien administratif et logistique, si nécessaire, aux autres bureaux ou aux organismes humanitaires locaux¹⁵⁰⁵.

Les zones d'interventions d'ECHO dans le monde sont réparties entre les six bureaux régionaux d'appui basés à Amman, Bangkok, Dakar (qui nous intéresse particulièrement), Managua, Nairobi et New Delhi. Utiles tant pour le siège à Bruxelles que pour les bureaux de terrain, les bureaux régionaux offrent un soutien technique et administratif. Ils sont chargés d'assurer non seulement la coordination des actions financées à un niveau régional, comme le Plan global pour le Sahel, mais aussi le déploiement rapide d'experts humanitaires lors de nouvelles crises, la communication avec les parties prenantes, le contrôle des questions de sécurité dans la zone couverte et le soutien logistique aux bureaux nationaux et aux antennes de la région.

Le dispositif des bureaux est complété par une équipe de soutien sectoriel (SST, *Sector Support Team*) devant remplir trois types de missions¹⁵⁰⁶. Au niveau opérationnel, elles aident à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des lignes directrices d'aide humanitaire en offrant au siège d'ECHO des perspectives techniques et de terrain. Elles

déploiement d'équipes de Protection civile sur le budget général de l'Union européenne (ECHO/TAS/BUD/2011/01000), art. premier § 2). Il s'agit notamment de la rémunération du personnel local, de la location et de l'équipement des bureaux, du financement de moyens logistiques, de transport et de communication, des frais de mission du personnel expatrié et local.

¹⁵⁰⁴ Les bureaux nationaux permettent de représenter ECHO dans un pays d'intervention. En l'absence de bureau national, ECHO peut s'appuyer sur le bureau d'un pays limitrophe ou, le cas échéant, sur l'une des 130 délégations de l'Union dans les pays tiers. L'absence de bureau dans un pays d'intervention s'explique principalement par des raisons de sécurité ou d'accès, notamment dans les pays en proie à des crises complexes et/ou des conflits de haute intensité, ou lorsque les autorités du pays refusent l'accès.

¹⁵⁰⁵ En 2011, les antennes ouvertes sont situées à Djakarta, Gaza, Katmandou, Manille, Mogadiscio, Nyala, Tbilissi et Tinfoud (*ibidem*). Voir également la Carte des bureaux ECHO en Annexe 5.

¹⁵⁰⁶ En décembre 2011, 47 % des experts humanitaires s'occupaient de politiques sectorielles telles que la nutrition et l'aide alimentaire (15 %), la santé, l'assainissement, les réfugiés, etc. 8 % des experts étaient responsables d'un bureau, 8 % étaient chargés de l'information et de la communication et 7 % de la sécurité. Enfin, 11 % œuvraient en tant que coordinateurs pour la réaction rapide aux crises et 19 % assuraient le soutien administratif et logistique (site internet de la DG ECHO, à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/files/about/jobs/experts/ECHO_Field_Network.pdf).

assistent également la DG ECHO dans la préparation, l'évaluation et le suivi des programmes de renforcement des capacités des organismes humanitaires¹⁵⁰⁷. Enfin, elles sont chargées de soutenir le plaidoyer et la coordination avec les partenaires et au sein des différents groupes de travail sectoriels (comme le groupe de travail santé et nutrition) dans le cadre des *clusters*¹⁵⁰⁸.

Cent quarante experts expatriés (« *field officers* ») assurent une présence permanente sur le terrain. Il s'agit d'identifier et d'évaluer les besoins ainsi que d'établir les modalités d'action, le contrôle, la supervision, le suivi et l'évaluation des projets financés par ECHO et mis en œuvre par des partenaires (notamment en termes de performance et d'état d'avancement des projets)¹⁵⁰⁹. Ils se révèlent être « *[les] yeux et [les] oreilles* » de la Commission sur le terrain et la DG ECHO recueille de précieuses informations auprès de ses experts sur la situation locale ou encore sur les activités des partenaires¹⁵¹⁰. Elle les consulte très régulièrement, quotidiennement parfois, pour connaître leurs suggestions et recommandations, voire pour participer à la rédaction de plans globaux¹⁵¹¹.

Ces experts, opérant auprès des bureaux nationaux et régionaux, sont en lien constant avec l'unité géographique au siège, notamment avec leur responsable (le « *desk officer* »), un fonctionnaire chargé d'un pays ou d'une sous-région dans une unité géographique de la division B¹⁵¹². La communication entre le terrain et Bruxelles est facilitée par l'organisation d'un séminaire annuel à Bruxelles auquel tous les experts sont invités à participer afin d'échanger des informations et de partager les expériences autour de thèmes relatifs à l'aide humanitaire. Les rencontres entre les *desk officers* et les experts concernés par une même région sont bien entendu plus fréquentes, au gré de leurs déplacements sur le terrain ou au siège.

¹⁵⁰⁷ Au sujet du renforcement des capacités, voir *supra* et le site internet de la DG ECHO, à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/funding/grants_contracts/capacity_fr.htm.

¹⁵⁰⁸ Au sujet des *clusters*, voir *supra* Partie 2, chap. 2, II, A.

¹⁵⁰⁹ Entretien avec Alice FRIGATO (*Assistante technique*, Bureau régional d'appui de la DG ECHO pour l'Afrique de l'Ouest) à Dakar en décembre 2008. Ces activités sont prévues par le règlement humanitaire, *op.cit.*, art. 4. Le recrutement de ces experts humanitaires a été approuvé par la Cour des comptes : « *il est nécessaire de développer une capacité de représentation sur le terrain. Un "corps" efficace d'experts en matière humanitaire, pouvant être déployés selon les besoins sur le théâtre des opérations humanitaires [...] permettrait à la Commission d'accroître sa compétence* » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97, op. cit.*, p. 45-46).

¹⁵¹⁰ PEREZ DIAZ Susana, « Nos yeux et nos oreilles », *Témoignage Niger*, Site internet de la DG ECHO, 26 avril 2010, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/aid/stories/africa28_fr.htm.

¹⁵¹¹ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n° 2/97, op. cit.*, p. 45-46.

¹⁵¹² En juillet 2013, la répartition des experts au sein des bureaux régionaux était la suivante : 30 % à Nairobi, 17 % à Amman, 16 % à Dakar, 16 % à New Delhi, 12 % à Managua et 9 % à Bangkok (site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/files/about/jobs/experts/ECHO_Field_Network.pdf).

Plus de trois cents employés nationaux participent aux missions d'évaluation des besoins et de suivi des projets aux côtés des experts. Le personnel local s'occupe également du soutien logistique (chauffeurs, gardiens, etc.), de la gestion administrative quotidienne du bureau et de la communication. Tant les experts que le personnel local peuvent également intervenir dans des zones où la DG ECHO finance des projets, ou lorsqu'une évaluation des besoins est requise, même si aucun bureau local ou antenne n'est opérationnel.

D'ailleurs, la DG ECHO a la possibilité depuis juillet 2011 de recourir à des contrats à court terme (d'une durée inférieure à douze mois)¹⁵¹³. Cette flexibilité lui offre l'opportunité d'embaucher du personnel supplémentaire, nécessaire par exemple lors de l'émergence d'une crise. La DG ECHO peut en effet recourir rapidement à des agents dotés d'une expérience pertinente, contrairement aux procédures de recrutement des fonctionnaires de la Commission, plus longues et ne garantissant pas l'expérience humanitaire du personnel recruté. En revanche, contrairement aux fonctionnaires, les experts ne peuvent avoir de responsabilités politiques ni signer de contrats avec les partenaires opérationnels. S'ils représentent parfois la DG ECHO sur un plan technique, ils ne sont pas autorisés à prendre des initiatives politiques, y compris à titre individuel. Ils ne sont en principe pas habilités à agir en tant qu'autorité diplomatique, mais dans la pratique, ils peuvent représenter *de facto* la Commission lorsqu'il n'y a pas d'autre représentation de l'Union (telle qu'une délégation par exemple) dans leur zone d'intervention¹⁵¹⁴.

Il n'est indéniablement pas aisé de prévoir le volume des opérations humanitaires que chaque bureau devra couvrir, en particulier en termes de catastrophes naturelles. ECHO a tenté de regrouper les régions partageant des sensibilités politiques, économiques et/ou culturelles. Or, cette répartition géographique peut porter à discussion. Il est en effet symptomatique de constater que le découpage des zones géographiques entre les bureaux régionaux et les unités géographiques au siège ne correspondent pas toujours¹⁵¹⁵. En

¹⁵¹³ Quelle que soit la durée du contrat, les experts de la DG ECHO sont recrutés parmi une base de données de candidats qui ont répondu à un appel à candidature publié au Journal Officiel de l'Union européenne.

¹⁵¹⁴ MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », *op. cit.*, p. 16.

¹⁵¹⁵ La répartition des bureaux nationaux selon l'unité opérationnelle et le bureau régional est présentée en Annexe 5. Un exemple notable dans le cadre de notre étude est celui du Tchad. Séparé des autres pays d'Afrique de l'Ouest au sein des unités au siège (les opérations menées au Tchad étant gérées par l'unité B/2 alors que celles en Afrique occidentale relèvent de l'unité B/3), ce pays fait partie des zones d'intervention du bureau régional de Dakar. Les actions humanitaires au Tchad s'inscrivent principalement dans les problématiques soit du conflit soudanais (notamment s'agissant des réfugiés) et relèvent alors effectivement de l'unité B/2 et du bureau régional de Nairobi. Les activités relatives à la lutte contre la malnutrition au Sahel sont gérées par l'unité B/3 et le bureau régional de Dakar.

pratique, cette discontinuité administrative est atténuée par la communication soutenue entre le « *desk officer* » et le « *field officer* » ainsi qu'entre les unités géographiques au siège.

Le réseau formé de ces bureaux et des experts d'ECHO se révèle être un outil efficace de surveillance des performances des partenaires grâce au recueil et au partage systématiques d'informations par l'intermédiaire des fiches opérationnelles (« *fbhop* ») informatisées¹⁵¹⁶. Si les bureaux de terrain n'ont aucun pouvoir de décision, ils fonctionnent de façon autonome et participent à l'autonomie plus générale de la DG ECHO mais aussi à son statut particulier. Cette présence dans le monde est en effet unique pour un service de la Commission et complète le vaste réseau de délégations de l'Union, important dispositif pour les relations extérieures de l'Europe.

La DG ECHO justifie cette présence distincte par la nécessité de conserver le caractère neutre et indépendant de son action, notamment afin de protéger son personnel sur le terrain. Or, selon des évaluateurs, « *dans la pratique, ni les autorités locales, ni les parties en guerre ou les bénéficiaires ne seraient capables de faire la distinction entre les différents services de la CE* »¹⁵¹⁷. De plus, des difficultés de communication et de coordination entre les délégations et les bureaux ECHO nuisent parfois à l'efficacité de l'aide¹⁵¹⁸. L'intégration des bureaux locaux aux délégations de l'Union est donc préconisée afin de gagner en efficacité. Pourtant, cette intégration n'est pas souhaitée par la majorité du personnel ECHO, attaché au respect de l'indépendance de l'aide humanitaire. Afin de contribuer à l'amélioration de l'aide, les bureaux tiennent les délégations informées de leurs activités.

Les partenaires apprécient cette présence tant pour la couverture géographique que pour la qualité et l'expertise du personnel¹⁵¹⁹. Comme le résume ECHO, « *ce réseau contribue*

¹⁵¹⁶ Voir *supra* Partie 1, chap. 2, II, C.

¹⁵¹⁷ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 26.

¹⁵¹⁸ Conversations personnelles et observations au Sénégal et au Burkina Faso en décembre 2008.

¹⁵¹⁹ Le personnel de la DG ECHO est également conscient de cette plus-value par rapport à d'autres bailleurs notamment grâce aux retours qu'ils obtiennent de leurs partenaires (observations au Burkina Faso en décembre 2008 ; entretiens avec Thierry ALLAFORT-DUVERGER (*Président*, Alima et ancien *Responsable des opérations au Niger en 2005* pour MSF-France) à Montreuil en janvier 2008 ; Ludovic BOURBÉ (*Consultant indépendant* et ancien *Directeur technique et recherche*, ACF) à Paris en juin 2010 ; Gilles COLLARD (*Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale*, DG ECHO) à Bruxelles en mars 2011 ; Stefan DE KEERSMAECKER (*Assistant juridique, questions juridiques et procédures*, DG ECHO) à Bruxelles en juillet 2008 ; Jan EIJKENAAR (*Conseiller humanitaire régional Sahel*, DG ECHO) au Burkina Faso en décembre 2008 et Nicolas LE GUEN (*Délégué Régional*, Croix-Rouge Française, Délégation Régionale pour l'Afrique de l'Ouest à Dakar) à Dakar en décembre 2008). Pour Valérie Julliand, le fait qu'ECHO dispose de personnel sur le terrain et pas uniquement dans les capitales constitue un atout non négligeable qui permet à ECHO de connaître et de comprendre les réalités sur le terrain. Elle ajoutait que si ECHO ne souffrait pas de lourdeurs administratives – qui, selon elle, ne satisfont que du personnel interne à la Commission et ne contribuent en aucune façon à l'efficacité des projets – ECHO pourrait être un « *excellent partenaire* » (entretien avec Valérie

activement au développement des stratégies d'intervention et des politiques en matière d'aide humanitaires, grâce à un appui technique aux opérations financées par ECHO, qui garantit un monitoring adéquat de ces interventions tout en facilitant la coordination de l'aide au niveau du terrain »¹⁵²⁰. Les bureaux et les experts de terrain constituent l'un des atouts majeurs de la DG ECHO et de réels soutiens à la mise en œuvre de l'aide qu'elle finance :

« the implementation of lessons depends strongly on donors' field presence and human interaction. These factors are one of the real strengths of ECHO and OFDA [Office for Foreign Disaster Assistance, États-Unis]. They are both present at the field level and are able to provide guidance to their partners via their field strategy documents and the advice provided by their field experts. This enables them to be involved and have an influence at each phase of the project cycle : initial assessment, design, monitoring and evaluation »¹⁵²¹.

Dans le domaine particulier de l'aide alimentaire, l'expertise du personnel de la DG ECHO est également appréciée : *« ECHO staff were found to generally be highly qualified and committed, and to engage in regular and open dialogue with their implementing partners about conditions on the ground, including the impact of crises on livelihoods strategies and coping mechanisms. This allowed them to participate actively and productively in various coordination bodies as well as various inter-agency assessment processes »¹⁵²².*

Ce dispositif sur le terrain participe dans une large mesure à l'efficacité de l'aide humanitaire : il accroît la capacité de la DG ECHO à réagir rapidement et à assurer le suivi et le contrôle des programmes qu'elle finance. Maillon fondamental de l'identification, de l'évaluation des besoins et de la supervision des opérations, le réseau améliore également la capacité de la DG ECHO à définir ses priorités d'action. En définitive, il renforce l'impact de l'aide financée par la Commission.

2. Une visibilité fragile

À l'issue de l'évaluation réalisée en 1999, la DG ECHO a tenté de connaître les raisons pour lesquelles elle n'était *« pas parvenue à se forger une "identité" claire, tout au long des 15 dernières années »* et la manière de *« mener de façon optimale des campagnes de communication*

JULLIAND (Chef du Bureau régional IRIN Dakar et Rédactrice en chef, IRIN) à Dakar en décembre 2008).

¹⁵²⁰ Site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/about/jobs/experts/experts_fr.htm.

¹⁵²¹ STEETS Julia, HAMILTON Daniel (dir.), *Humanitarian assistance : improving US-European cooperation*, Global Public Policy Institute (GPPi)/Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, 2009, 498 p., p. 97.

¹⁵²² HAVER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin *et al.*, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, *op. cit.*, p. 32. Ils poursuivent : *« ECHO has an impressive and effective team of regional food security advisers who seem to be driving real innovation and change at the country level »* (*ibid.*, p. 32).

s'adressant à des groupes cibles clairement identifiés »¹⁵²³. Alors qu'« *il y a quelques années, l'action humanitaire et ses différents acteurs (bailleurs et opérateurs) bénéficiaient d'une telle aura auprès de tout public qu'il suffisait de rendre visible la présence (logo, stickers, etc.) pour justifier et rendre compte de l'action* »¹⁵²⁴, la stratégie de la Commission a dû être repensée à la faveur des évolutions du système humanitaire, du contexte international et de la remise en cause de la pertinence et de l'efficacité de l'action humanitaire. L'apposition du logo d'ECHO ne suffisait plus à convaincre que les fonds européens étaient dépensés à bon escient. À la passive visibilité devait donc se substituer une active communication « *avec des supports, messages, cibles et enjeux plus variés, pertinents, et donc efficaces pour des publics européens ciblés* »¹⁵²⁵. À cette fin, la Commission charge ses partenaires d'attirer l'attention sur son soutien aux actions mises en œuvre.

Selon la Commission, la nécessité d'une communication réalisée conjointement avec ses partenaires s'explique par cinq facteurs¹⁵²⁶. Le premier est lié au « *devoir de transparence* » : la bonne gestion financière de l'aide humanitaire inclut d'assurer aux bénéficiaires que l'aide est adaptée aux circonstances et correspond aux besoins, mais aussi de répondre aux citoyens européens du bon usage qui est fait des fonds publics. En deuxième lieu, il s'agit de « *se rapprocher du citoyen* » : les citoyens européens, dans leur majorité, soutiennent l'idée d'aider les populations les plus vulnérables dans le monde par des actions d'aide. La Commission s'engage alors à les tenir informés que cette aspiration trouve une concrétisation dans le travail d'ECHO et de ses partenaires. Ensuite, face à « *l'évolution du cadre de l'Union européenne* », la Commission souhaite que les décideurs européens soient bien informés quant à son rôle « *dans la fourniture d'une aide efficace aux victimes de crises humanitaires* ».

Au-delà de l'Union, la Commission entend « *insister sur la solidarité européenne* », afin que les victimes, les populations hôtes et les leaders d'opinion dans les régions affectées par des crises en prennent conscience, en diffusant des messages insistant sur la mise en œuvre de l'aide dans le respect des principes humanitaires. Enfin, le facteur « *label de qualité* », s'adresse aux partenaires qui pourraient « *tirer parti de la publicité autour de leurs relations de*

¹⁵²³ COM(1999) 468 final, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵²⁴ GRÜNEWALD François, DE GEOFFROY Véronique, MAURY Hugues, *Évaluation du partenariat entre la DG ECHO et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et des activités du CICR financées par la DG ECHO*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁵²⁵ *Ibidem*. Les auteurs ajoutent : « *L'expérience montre que des programmes les plus visibles ne sont pas nécessairement ceux de la meilleure qualité* » (*ibid.*, p. 37).

¹⁵²⁶ DG ECHO, *Un partenariat pour la communication. Lignes directrices à l'intention des partenaires de la Commission pour la mise en œuvre des activités de visibilité, d'information et de communication dans le domaine de l'aide humanitaire*, 2006,

qualité avec la Commission européenne [...] compte tenu des critères rigoureux à respecter pour pouvoir accéder au contrat-cadre de partenariat »¹⁵²⁷.

Aux termes du contrat-cadre qu'ils ont signé avec la DG ECHO, les partenaires doivent identifier « chaque fois que cela est possible, les activités de communication potentielles dans la proposition d'action » et fournir « dans le rapport narratif final, des preuves de la mise en œuvre des activités visées au présent article »¹⁵²⁸. L'obligation d'« entreprendre des activités publiques de communication soulignant son partenariat avec l'Union européenne » se traduit par des moyens relativement simples, afin d'entraver le moins possible la mise en œuvre des projets. L'identité visuelle définie par la DG ECHO¹⁵²⁹ doit être « affiché de façon appropriée sur l'équipement durable et les autres fournitures principales achetées avec des fonds octroyés par l'Union européenne, ainsi que sur des panneaux placés sur les sites du projet »¹⁵³⁰.

La clause contractuelle de visibilité dans le CCP et dans les contrats d'opération oblige donc les partenaires à contribuer à la visibilité de la DG ECHO en apposant le logo de cette dernière sur leurs vêtements, leurs véhicules et autres moyens logistiques, les produits d'aide humanitaire, les entrepôts et bâtiments liés à l'assistance. En somme, « la règle de base pour la visibilité est simple : partout où le partenaire juge bon d'apposer son logo, il y joint le logo de la Commission européenne – Aide humanitaire, que ce soit sur le terrain ou ailleurs (site Web, publications etc.) »¹⁵³¹. Jean Saslawsky (Médecins du Monde) en témoigne :

« "Et n'oubliez pas de mettre des stickers partout !" Combien de fois avons-nous entendu cette phrase de la part des représentants d'ECHO sur le terrain lors des visites de contrôle ? Combien de fois l'ai-je répétée à mon tour ? Combien d'équipes interloquées devant cette exigence un peu étrange d'un bailleur de fonds qui veut être visible ? Un bailleur de fonds ne doit-il pas se contenter de financer ? Ne doit-il pas payer et se taire ?

Oui, ECHO voulait être visible. Un médecin, un logisticien, un nutritionniste c'est visible, mais un bailleur de fonds, ça n'inspire pas grand chose dans l'imaginaire collectif. Les représentants d'ECHO nous l'ont dit, c'était une question de survie. Sans visibilité,

32 p., p. 2, référence qui s'applique pour le paragraphe entier.

¹⁵²⁷ *Ibidem*. De plus, lorsque l'image de la DG ECHO est positive, les partenaires sont susceptibles d'en bénéficier, comme c'est le cas de la Croix-Rouge Française au Sahel (entretien avec Nicolas LE GUEN, (Délégué Régional, Croix-Rouge Française, Délégation Régionale pour l'Afrique de l'Ouest à Dakar) en décembre 2008.

¹⁵²⁸ Annexe III du CCP, « Conditions générales applicables aux conventions de subvention de l'Union européenne avec des organisations humanitaires pour des actions d'aide humanitaire », art. 4, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fpa/2011/annex_III_fr.pdf.

¹⁵²⁹ Celle-ci est portée à la connaissance des partenaires au moyen de Lignes directrices, disponibles sur : http://ec.europa.eu/echo/media/identity_fr.htm, qui apportent également des explications et des orientations vers des options de communication, en citant des exemples d'activités que les partenaires peuvent réaliser. Plusieurs versions ont été élaborées, notamment : *Visibility, Information, Communication. Guidelines for partners* (2009) ; *Un partenariat pour la communication. op. cit.* ; *Communicating about humanitarian principles and values and european action : DG ECHO's information strategy : a new phase how to communicate more effectively through multipliers* (2003).

¹⁵³⁰ Annexe III du CCP, *op. cit.*, art. 4.

¹⁵³¹ Lignes directrices : *Visibility, Information, Communication. Guidelines for partners* (2009).

pas de prise de conscience des politiques et sans les politiques, pas de budget. C'est simple et clair »¹⁵³².

Or, cela a pu nuire, à un moment donné, à l'efficacité des actions mises en œuvre en monopolisant des moyens humains et financiers, lorsque d'autres acteurs, en particulier l'agence américaine d'aide extérieure (USAID), ont tenté de contrer cette stratégie¹⁵³³. Des détracteurs ont également critiqué la tentation publicitaire de la Commission et l'utilisation de fonds à des fins de visibilité au détriment d'actions concrètes en faveur des populations dans le besoin¹⁵³⁴.

Il convient dès lors de s'interroger sur la nature des motivations de la Commission. Cette quête de visibilité masquerait-elle en réalité sa volonté d'affirmer sa présence sur la scène internationale, voire son influence en tant qu'acteur humanitaire ? Il semble pourtant que le financement de campagnes d'information servirait la Commission moins en termes d'intérêt et de portée des débats qu'en termes de gain de visibilité¹⁵³⁵. La DG ECHO a néanmoins affirmé que la visibilité n'était pas sa priorité :

*« Dans sa campagne de valorisation de l'aide humanitaire de la CE, la Commission a été guidée par deux considérations majeures. Tout d'abord, la visibilité ne doit pas être une fin en soi, mais un moyen de susciter l'intérêt de l'opinion publique et de générer les bonnes volontés nécessaires pour mobiliser les ressources matérielles de l'action humanitaire. Ensuite, cette valorisation doit être faite en collaboration avec les ONG et les organisations internationales financées par la Commission sur le terrain »*¹⁵³⁶.

Il semble légitime qu'un bailleur souhaite communiquer sur la contribution substantielle qu'il apporte, et les partenaires, globalement « répondent de manière positive », notamment les agences onusiennes¹⁵³⁷. Pourtant, plusieurs partenaires, au premier rang

¹⁵³² SASLAWSKY Jean, « ECHO et les ONG, une histoire commune », *Humanitaire*, n° 19 « L'Europe humanitaire en question », été 2008, p. 39.

¹⁵³³ Les évaluateurs relatent le « problème de la "guerre des logos" » : « la politique de visibilité de la DG ECHO semble avoir produit des conséquences négatives. Trop souvent, le fait d'apposer des logos de la DG ECHO partout, sur chaque objet, ne permet pas de créer un effet de qualité ou de marketing. Au siège de l'USAID à Washington, cette apposition de logos par la DG ECHO avait été remarquée et il avait été décidé que l'USAID devrait commencer sa propre campagne d'apposition de logos à partir de janvier 2006 pour contrer la visibilité exagérée de la DG ECHO sur le terrain. L'USAID n'avait pas apprécié le fait que, dans un cas, des équipements financés dans une proportion plus importante par eux-mêmes que par la DG ECHO, avaient été couverts de logos de la DG ECHO » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 50).

¹⁵³⁴ Les pays nordiques de l'UE, notamment, dénoncent l'emploi de fonds à des fins autres que l'assistance humanitaire. Les fonds consacrés à la visibilité représentent moins d'1 % du budget de la DG ECHO.

¹⁵³⁵ MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, « Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office », op. cit., p. 5.

¹⁵³⁶ ECHO, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire*, 1993, p. 15. Cette idée a été confirmée par la Commissaire Bonino : « la visibilité n'est pas une fin en soi pour ECHO. [...] lorsque les caméras de télé sont là, nous tenons à agiter nos drapeaux, mais cela ne nous empêche pas d'être présents dans des régions où il n'y a même pas un poste de radio. » (BRUSSELMANS Isabelle, « Interview d'Emma Bonino », *ECHO News*, n° 6, mars 1995, p. 4).

¹⁵³⁷ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 49. L'évaluation précise : « dans la majorité des cas, les agences des Nations

desquels le CICR¹⁵³⁸, ont contesté cette obligation, avançant l'argument selon lequel la clause de visibilité se heurte aux principes de neutralité et d'indépendance. En la matière, chaque organisme adopte ses propres conceptions et positions, celles-ci ne sont d'ailleurs pas figées et peuvent évoluer au fil du temps ou en fonction des zones d'intervention. Or, lorsque les logos de différents acteurs sont apposés conjointement, il est fort probable que les bénéficiaires ne fassent pas clairement la distinction entre les activités et les prises de position de ces organismes et assimilent les bailleurs et les opérateurs.

De plus, la visibilité des actions humanitaires de la Commission, utilisant le drapeau européen, ressemble fortement à celle que l'Union met en œuvre dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune¹⁵³⁹. Lorsque la PESC se limitait, à ses débuts, à des prises de positions simplement déclaratives, les actions humanitaires assuraient presque à elles seules la visibilité des actions extérieures de l'Union. Dès lors, les destinataires de la communication de l'Union associent l'aide humanitaire à l'une des composantes de la politique étrangère européenne et l'image d'indépendance et de neutralité des organismes partenaires de la Commission s'en trouve ternie¹⁵⁴⁰. De fait, « l'autonomie de l'organisation peut s'en trouver fortement réduite, les prises de position européennes étant susceptibles d'influer sur la perception de ces ONG par l'État bénéficiaire »¹⁵⁴¹.

La Commission a alors adapté les dispositions contractuelles et aménagé une dérogation : « il est dérogé à cette obligation lorsque les deux Parties conviennent qu'une telle visibilité risque de nuire aux objectifs et aux résultats de l'action, au mandat ou à la sécurité du personnel de l'Organisation humanitaire ou de ses partenaires de mise en œuvre, ou à la sécurité de la communauté locale »¹⁵⁴². Quels que soient les objectifs poursuivis par la DG ECHO en termes de

Unies répondent de manière très positive à cette exigence de visibilité. Ainsi, l'UNICEF, le PAM et le HCR, par exemple, se font les promoteurs de l'aide qu'ils ont reçue de la part de la DG ECHO. La plupart des ONG réagissent elles aussi très bien. Seules quelques organisations, telles que MSF par exemple, répondent de manière moins positive. S'il n'y a que peu ou pas de difficultés avec la FICR et les sociétés de la Croix-Rouge lors des catastrophes naturelles, la situation est bien plus complexe avec le CICR et le mouvement de la Croix-Rouge dans les zones de conflit. En effet, le danger de confondre l'emblème protecteur de la Croix-Rouge avec le logo des donateurs risque de créer des difficultés ».

¹⁵³⁸ « Ce sujet de la visibilité et de la communication est l'une des difficultés récurrentes du partenariat et douloureuses pour les deux partenaires » (GRÜNEWALD François, DE GEOFFROY Véronique, MAURY Hugues, *Évaluation du partenariat entre la DG ECHO et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et des activités du CICR financées par la DG ECHO*, op. cit., p. 36).

¹⁵³⁹ Le drapeau européen est utilisé par les contingents militaires et les forces de police de l'Union au sein du système européen de gestion des crises, comme par exemple au Tchad dans le cadre de la mission EUFOR Tchad/RCA (République centrafricaine).

¹⁵⁴⁰ Le risque de confusion entre les actions des organismes opérationnels et celles de la Commission, qui comportent des aspects politiques, est d'autant plus important que l'identité visuelle de la DG ECHO n'est pas stable (voir *infra*).

¹⁵⁴¹ DECLERCK-TIBERGHIEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 544.

¹⁵⁴² Annexe III du CCP, op. cit., art. 4.2. Or, pour la DG ECHO « cela doit rester une dérogation à la règle alors que pour le CICR, au vu de la médiatisation et de la globalisation de l'information, cela est considéré comme la règle et non

visibilité, ils ne doivent se faire aux dépens ni de la sécurité des travailleurs humanitaires, expatriés ou locaux, ni de l'accès aux victimes et doivent respecter la dignité des bénéficiaires¹⁵⁴³.

L'instabilité de son identité visuelle est une autre difficulté qu'ECHO a rencontrée. Pas moins de neuf logos ont été utilisés en vingt ans (Figure 11).

Figure 11. Identités visuelles successives de la DG ECHO¹⁵⁴⁴



l'exception » (GRÜNEWALD François, DE GEOFFROY Véronique, MAURY Hugues, *Évaluation du partenariat entre la DG ECHO et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et des activités du CICR financées par la DG ECHO*, op. cit., p. 36).

¹⁵⁴³ Sur ce dernier point, Poul Nielson a déclaré : « je pense qu'on a trop mis l'accent sur la visibilité aux dépens du pragmatisme » et a souhaité « rétablir un meilleur équilibre ». Cette déclaration fait suite à sa visite d'un camp de réfugié au Népal : « Poul Nielson a été frappé de voir que seul le logo d'ECHO y était visible. D'un commun accord, les autres donateurs s'étaient abstenus d'afficher leur sigle afin de ne pas trop rappeler à la population du camp sa dépendance envers les organisations extérieures. "L'affichage a pu par le passé être quelque peu agressif. La dignité des populations et l'état d'esprit de tout le camp reflétait leur capacité d'auto-organisation" » (Propos rapportés dans KALUZYSKA Eva, Interview avec Poul Nielson : « ECHO, un Commissaire volontaire », *ECHO News*, n° 23, 1999, p. 2).

¹⁵⁴⁴ Ces logos sont issus du site internet de la DG ECHO et de diverses publications, disponibles sur : http://ec.europa.eu/echo/media/identity_fr.htm (page consultée à différentes périodes).

Les neuf premières années d'existence de l'Office humanitaire sont marquées par une relative stabilité, avec un logo spécifique représentant deux personnes se tendant les bras ou se saluant l'une l'autre, au cœur du drapeau européen et au-dessus de la mention « ECHO ». Or, au terme de l'évaluation réalisée en 1999, « *les consultants estiment [...] que le logo ECHO n'apporte pas de valeur ajoutée* » car il reste « *largement ignoré* » des bénéficiaires et des citoyens européens, mais aussi parce que, malgré le fait qu'il soit « *parfaitement acceptable d'un point de vue politique* », il « *n'est pas relié à la Commission ni à la Communauté européenne* » et il « *n'évoque pas l'origine ou l'objectif de l'organisme (comme USAID, par exemple)* »¹⁵⁴⁵.

En 2000, l'identité propre à ECHO est abandonnée au profit du drapeau européen, sous diverses versions et références à ECHO, à l'Office humanitaire, à l'aide humanitaire ou encore à la Commission. Depuis 2005, le logo ne mentionne plus ECHO mais « *Aide humanitaire – Commission européenne* »¹⁵⁴⁶. Après une nouvelle période de stabilité entre 2006 et 2013, la Commission semble de nouveau tergiverser puisque deux logos différents sont visibles sur divers supports publiés en 2013, auxquels s'ajoute une identité visuelle spécifique pour les vingt ans d'existence d'ECHO. Les deux logos mentionnent « *Aide humanitaire et protection civile* », l'un sous le drapeau européen, l'autre sous un logo de la Commission (drapeau européen devant une représentation du bâtiment Le Berlaymont, siège de la Commission à Bruxelles), tandis que le logo anniversaire marque le retour du sigle « ECHO » suivi de « @ »¹⁵⁴⁷ et du chiffre « 20 », accompagnés de l'expression « *du cœur, des actes* » (la version anglaise « *we care, we act* » personifie davantage la DG ECHO).

La Commission occupe vraisemblablement une place croissante et prépondérante au sein de l'identité visuelle de l'aide humanitaire. Alors que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a institutionnellement détaché les relations extérieures de la Commission en substituant le SEAE à la DG Relex, il est en effet tentant pour la Commission de renforcer sa propre visibilité dans le monde en étant représentée sur le logo de la DG ECHO. En toute hypothèse, la Commission cherche à renforcer sa visibilité sur la scène internationale, mais aussi dans l'Union, en harmonisant les logos de ses directions générales qui arborent désormais la même identité visuelle. D'ailleurs, la DG Communication indique que « *l'identité visuelle donne à la Commission européenne une image reconnaissable et cohérente* » et précise :

¹⁵⁴⁵ COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 11.

¹⁵⁴⁶ Ces textes, bien entendu traduits dans les langues officielles de l'Union, sont respectivement placés au-dessus et en dessous du drapeau européen au cours de l'année 2005, puis inversement. Les évaluateurs recommandaient en 2006 que ce logo ne soit plus changé « *car les changements fréquents entraînent une certaine confusion pour le monde extérieur et même au niveau interne* » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 49 et 64).

« elle est construite autour du logo de la Commission européenne. Il est basé sur deux éléments clés : le drapeau européen et un élément graphique inspiré par le siège de la Commission européenne »¹⁵⁴⁸.

Ces nombreux changements d'identité visuelle – peut-on d'ailleurs encore parler d'« identité » ? – ne favorisent évidemment pas la visibilité et compliquent singulièrement l'obligation des partenaires d'apposer ce logo lors de leurs activités et de communiquer successivement sur l'Office, le Service puis la Direction générale de l'aide humanitaire, mais aussi la Commission européenne, voire l'Union européenne. Certains ne comprennent d'ailleurs pas les raisons de ces changements et regrettent le logo initial d'ECHO, qui permettait de faire la distinction avec les autres politiques de la Commission européenne alors que celle-ci prône le caractère apolitique de son action humanitaire. Malgré ces risques de confusion, voire d'amalgame avec la politique extérieure de l'UE (notamment dans les situations de conflits), la mention « ECHO » a été remplacée par « Commission européenne » en espérant que les bénéficiaires et les citoyens européens associent le Service d'aide humanitaire à la Commission européenne, voire à l'Union¹⁵⁴⁹.

Le défaut de visibilité tient également au fait que les partenaires ne mentionnent pas toujours le soutien qu'ils ont reçu de la part de la DG ECHO lorsqu'ils se voient attribuer des distinctions internationales pour leurs activités¹⁵⁵⁰. En outre, les États membres ou des pays tiers s'approprient parfois le mérite d'actions pourtant majoritairement financées par l'Union européenne¹⁵⁵¹. De tels acteurs ont par ailleurs l'avantage, comparativement à la Commission européenne, d'avoir plus de visibilité car ils s'appuient sur une tradition d'assistance plus ancienne et mieux ancrée dans l'opinion publique. Ils sont souvent directement impliqués dans la mise en œuvre et peuvent s'appuyer sur un réseau de médias mieux disposés à communiquer sur la politique nationale d'aide humanitaire.

Afin d'accroître sa visibilité, la Commission a régulièrement révisé ses orientations, rebaptisées « stratégie en matière d'information et de communication » en 2000. Une évaluation d'ensemble de la politique de visibilité, de communication et d'information a tenté de

¹⁵⁴⁷ Remarquons l'importance accordée par la Commission au média internet, voir *infra* paragraphe suivant.

¹⁵⁴⁸ Site internet de la DG Communication, à l'adresse : http://ec.europa.eu/dgs/communication/services/visual_identity/index_fr.htm.

¹⁵⁴⁹ « Quinze ans après la création d'ECHO par la Commission, l'acronyme "ECHO" continue à être inconnu de la majorité du public européen. Tandis que la "Croix-Rouge" et l'"UNICEF" sont devenues des appellations largement connues, "ECHO" n'est pas parvenu à faire connaître son nom ou son logo dans l'Union européenne et, moins encore, dans les autres pays de l'OCDE. La tendance est à présent à s'éloigner de cet acronyme pour promouvoir à la place le rôle de la Commission européenne » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 48).

¹⁵⁵⁰ Par exemple Médecins sans Frontières lorsque l'ONG a reçu le Prix Nobel de la paix en 1999 alors que les projets pour lesquels elle recevait ce prix avaient été en partie financés par ECHO.

répondre aux questionnements d'ECHO et a notamment recommandé que la Commission communique plus précisément ses attentes avec ses partenaires. L'évaluation a également préconisé que les publics soient mieux ciblés et les objectifs davantage structurés¹⁵⁵². Dans ce cadre, la Commission définit chaque année des thèmes prioritaires (en lien avec les activités, les initiatives et la stratégie de la DG ECHO) autour desquels les acteurs impliqués dans l'action humanitaire de la Commission sont invités à communiquer, en plus de la réponse aux catastrophes.

Pour 2013, les thèmes retenus sont le lancement du Centre de réaction d'urgence et la mise en œuvre des projets du Corps volontaire européen d'aide humanitaire¹⁵⁵³. Plus spécifiquement, le Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP) relatif aux actions de sensibilisation du public, d'information et de communication dans le secteur de l'aide humanitaire précise que la DG ECHO financera en priorité les campagnes d'information et de communication consacrées à « l'une ou plusieurs des problématiques suivantes, reflétant les priorités stratégiques d'ECHO »¹⁵⁵⁴. Celles-ci sont : la résilience et la préparation aux catastrophes ; le secours d'urgence destiné aux enfants ; la malnutrition aiguë sévère et l'assistance alimentaire de l'Union européenne ; les crises oubliées ; les principes humanitaires et la protection de l'espace humanitaire ; la réponse à la crise syrienne ou à toute autre crise majeure et en cours.

Force est de constater qu'une campagne d'information en lien avec les activités financées au Sahel concernerait cinq des six thèmes cités ci-dessus. Cet état de fait explique en partie la priorité donnée par la Commission à la communication sur les activités menées dans le Sahel en matière de lutte contre la malnutrition. D'ailleurs, la crise au Sahel était en 2012 la priorité en termes de communication¹⁵⁵⁵.

¹⁵⁵¹ Cela a notamment été le cas lors de la réponse au séisme en Haïti le 10 janvier 2010.

¹⁵⁵² THE EVALUATION PARTNERSHIP, *Evaluation of Communication, Information and Visibility Actions in Humanitarian Aid*, Evaluation report for the European Commission Directorate-General ECHO, novembre 2007, 62 p. Cette réforme intégrait également les recommandations formulées dans l'évaluation réalisée en 1999 (COM(1999) 468 final, *op. cit.*).

¹⁵⁵³ DG ECHO, *Management Plan 2013*, 21.12.2012, p. 25. Le Centre de réaction d'urgence (*Emergency Response Center*) est opérationnel depuis mai 2013 et remplace le MIC (*Monitoring Information Center*).

¹⁵⁵⁴ DG ECHO, *Humanitarian Implementation Plan (HIP) – Public Awareness, Information and Communication actions in the Humanitarian Aid field*, (ECHO/INF/BUD/2013/91000), Year : 2013, Version 1 du 05.07.2013, p. 4.

¹⁵⁵⁵ DG ECHO, *Communication strategy, Policy fiche annexée au rapport annuel 2012*, 16.05.2013, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2012/AR2013_policy_fiche_Communications.pdf.

3. Des efforts d'information et de communication

Avant même la création d'ECHO, la Commission était consciente du déficit de visibilité de son assistance, notamment en raison de son statut de bailleur non opérationnel. Puisque les partenaires récoltent le plus souvent les bénéfices de la communication, la sensibilisation de l'opinion publique aux actions humanitaires communautaires est rendue nécessaire. À cette fin, la Commission peut non seulement s'appuyer sur le service d'information et de communication de la DG ECHO, mais aussi sur sa Direction générale Communication dont l'une des missions est « *d'informer le grand public des politiques de l'Union européenne et de communiquer avec lui sur ces sujets* »¹⁵⁵⁶. Le Parlement européen est également un vecteur de communication :

*« La transmission détaillée et systématique au Parlement de l'information sur l'aide humanitaire gérée par la DG ECHO serait sans aucun doute à l'avantage de la DG ECHO. Le Parlement est connu pour ses excellentes fonctions de communication et de transmission de l'information. Il pourrait aider à améliorer la visibilité de la DG ECHO en Europe. [...] Bien qu'il s'agisse d'une instance politique, le Parlement peut constituer un bon partenaire pour promouvoir la tradition européenne d'aide humanitaire, particulièrement au niveau des activités de promotion »*¹⁵⁵⁷.

Sur la base du règlement humanitaire¹⁵⁵⁸, la Commission a mis en place une multitude de moyens d'information et de communication, gérés par une unité dédiée à ces activités depuis 1994, à destination de trois publics ciblés : les populations bénéficiaires de l'aide¹⁵⁵⁹, les décideurs de l'Union et des États bénéficiaires, ainsi que les contribuables européens¹⁵⁶⁰. Ces derniers sont d'ailleurs identifiés comme l'une des catégories d'interlocuteurs pour lesquels la Commission doit fournir davantage d'efforts afin de les sensibiliser à son action humanitaire : « *concernant la visibilité à l'égard du public européen, rien ne prouve que la DG ECHO soit parvenue à communiquer qui elle est, ou ce que la Commission fait dans le secteur de l'aide humanitaire. Dans l'ensemble, la société européenne n'est pas informée de l'existence et de l'activité de la DG ECHO* »¹⁵⁶¹.

¹⁵⁵⁶ Site internet de la DG Communication, à l'adresse : http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/index_fr.htm. La DG COMM est par exemple chargée d'établir les Eurobaromètres, de financer les Centres d'information d'Europe Direct et de pérenniser le partenariat avec le média *Euronews*.

¹⁵⁵⁷ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 22.

¹⁵⁵⁸ Règlement humanitaire, op. cit., art. 4.

¹⁵⁵⁹ La stratégie de communication auprès des bénéficiaires se concentre sur la visibilité sur le terrain.

¹⁵⁶⁰ READHEAD Pamela, « La nouvelle stratégie de communication d'ECHO », *Revue des Questions humanitaires*, n° 18, été 2002, p. 27-28.

¹⁵⁶¹ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 50. Les évaluateurs ajoutent : « la visibilité et la stratégie de communication

Le rôle de la Commission dans le domaine humanitaire est encore trop peu connu du grand public. Les résultats des eurobaromètres et de différentes évaluations indépendantes portant sur les activités humanitaires ont conduit la Commission à adopter de nouvelles stratégies de communication et d'information en 2000 et 2004¹⁵⁶², et à les adapter régulièrement. En particulier, l'eurobaromètre réalisé en 2001 posait une série de questions émanant de la Commission pour évaluer le degré de connaissance d'ECHO et des questions humanitaires, et mieux comprendre les attitudes européennes dans ce domaine. Le sondage mettait certes en évidence le soutien considérable au principe d'une aide humanitaire européenne¹⁵⁶³. Néanmoins, il faisait apparaître le rôle peu connu de la Commission en tant qu'acteur humanitaire (« *the overwhelming conclusion is that, relative to other actors, the EU is not recognised as a major humanitarian actor* », souligné dans le texte) et le souhait des sondés d'avoir davantage d'informations sur le fonctionnement et les résultats concrets des interventions d'ECHO¹⁵⁶⁴.

Le dernier eurobaromètre commandé par la Commission indique qu'en dépit de la crise économique, un nombre important et croissant de citoyens européens estime qu'il est important que l'Union continue à financer l'action humanitaire (88 % en 2012 contre 79 % en 2010)¹⁵⁶⁵. Alors que 68 % des citoyens sondés savent que l'Union finance des actions d'aide humanitaire, le soutien accru à ces actions n'empêche cependant pas que la grande majorité se sente peu, mal, voire pas du tout, informée : seules 30 % des personnes

de la DG ECHO doivent être adaptées afin que le citoyen européen soit informé lui aussi. » (*ibid.*, p. 44).

¹⁵⁶² Voir notamment les eurobaromètres publiés par la Commission européenne : « Public opinion and the European Union », *Eurobaromètre standard*, n° 42, printemps 1995 ; « Les Européens et l'aide humanitaire », *Eurobaromètre spécial*, n° 153 (wave 55.1), mai-juin 2001 ; « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer*, n° 268 (wave 65.4), octobre 2006, 54 p. ; « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer*, n° 343 (wave 73.2), juillet 2010, 68 p. et « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer*, n° 384 (wave EB77.1), juin 2012, 53 p. Voir aussi : GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 47-50 ; READHEAD Pamela, « La nouvelle stratégie de communication d'ECHO », *op. cit.*, p. 26-29. En 2000, la nouvelle stratégie met notamment l'accent sur la clarification du fonctionnement du service d'aide humanitaire de l'UE, sur la définition de publics cibles (en privilégiant l'information sur les projets et résultats concrets, grâce aux témoignages directs et récits rétrospectifs), sur l'accroissement de l'utilisation des nouvelles technologies d'information et sur le renforcement des liens entre Bruxelles et les bureaux régionaux. En 2004, il s'agit de mieux faire connaître le mandat, les valeurs, les principes et les réalisations de l'aide humanitaire de l'UE. Au sujet de la communication entourant plus spécifiquement l'élaboration du Consensus, voir PALAU-LEGUAY Floriane, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. La légitimité communautaire en question », *op. cit.*, p. 554.

¹⁵⁶³ « Les Européens et l'aide humanitaire », *Eurobaromètre spécial*, n° 153 (wave 55.1), mai-juin 2001, p. 29-30.

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 9. Alors que 59,5 % des sondés répondaient qu'ils ne savaient pas que la Commission européenne finançait des activités humanitaires, le rapport analyse : « *the level of ignorance regarding EU HA [humanitarian assistance] and ECHO is evident* » (p. 20). Autre donnée révélatrice : à la question demandant de nommer des organisations ou des institutions impliquées dans le financement de l'aide humanitaire, seuls 5,4 % des sondés ont pensé à l'Union européenne. Le rapport déplore alors : « *not only is the percentage of respondents mentioning the "European Union, the European Commission, the European Community, or Europe" abysmally low, but it is the lowest among all organizations* » (p. 18).

¹⁵⁶⁵ COMMISSION EUROPEENNE, « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer*, n° 384 (wave EB77.1), juin 2012.

interrogées estiment être bien informées (3 % très bien et 27 % relativement bien) sur les activités de l'Union dans ce domaine, alors que 51 % pensent ne pas être bien informées et que 18% indiquent ne pas être informées du tout¹⁵⁶⁶. La Commission se réjouit toutefois de la hausse de douze points de pourcentage, par rapport à 2010, des personnes s'estimant bien informées¹⁵⁶⁷.

Les nouvelles stratégies de communication adoptées par la Commission se sont axées autour de la production d'informations davantage ciblées. ECHO s'est alors attaché à utiliser le plus de canaux de communication possibles :

« des campagnes d'affichage sur les bus [...] à une meilleure conception du site Web, en passant par des spots télévisés et des vidéos pour les médias d'information [...] Pour cibler les décideurs de l'Union européenne et des pays bénéficiaires, ECHO emploie d'autres moyens de communication tels que des brochures ciblées et des communiqués de presse relatifs à des crises bien particulières, avec un tas d'informations contextuelles sur la situation locale et l'intervention d'ECHO »¹⁵⁶⁸.

Comme tous les grands bailleurs, ECHO a un site internet, créé en 1999 et consacré aux activités humanitaires communautaires¹⁵⁶⁹. De l'avis de nombreux partenaires et du grand public, ce site est relativement dynamique et accessible¹⁵⁷⁰. Néanmoins, il n'est disponible qu'en anglais ou en français, alors que l'UE compte vingt-quatre langues officielles. La DG ECHO a choisi d'accorder une place centrale aux témoignages de terrain, de bénéficiaires de l'aide, de son personnel et d'autres acteurs : *« le but de ce site est de souligner l'importance qu'ECHO accorde à l'être humain »¹⁵⁷¹.*

De nombreuses publications sont accessibles en ligne ou par un formulaire de commande. D'autres supports multimédia¹⁵⁷² et l'activité sur les réseaux sociaux permettent

¹⁵⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁶⁷ COMMISSION EUROPEENNE, *Les Européens n'ont jamais été aussi nombreux à soutenir l'aide humanitaire de l'Union européenne en dépit de graves difficultés sur le plan national*, Communiqué de presse IP/12/581 du 08.06.2012.

¹⁵⁶⁸ READHEAD Pamela, « La nouvelle stratégie de communication d'ECHO », *op. cit.* L'auteur cite l'exemple d'une campagne de sensibilisation en Italie : « à partir d'une vidéo et d'autres matériels qui mettaient en évidence l'action du PAM et d'ECHO dans la lutte contre la faim dans le monde, les adolescents étaient invités à rédiger un article sur un programme d'action futur ». L'auteur cite également les propos de Giorgio Guarneri, alors Conseiller en communication et information à ECHO : « le ministère de l'Education a appuyé notre concours et a demandé à toutes les écoles de participer. Nous avons bénéficié d'une bonne couverture médiatique, de l'aide d'un journaliste et d'une société de production de vidéos. En bref, cela a été une réussite du point de vue coût/efficacité ».

¹⁵⁶⁹ Site internet de la DG ECHO, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm.

¹⁵⁷⁰ Le site est même jugé excellent par des évaluateurs en 2006 (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005, op. cit.*, p.49).

¹⁵⁷¹ Page de présentation du site à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/about/what/presentation_fr.htm (consultée le 15 février 2011, lien supprimé).

¹⁵⁷² Par exemple les vidéos, accessibles sur le site internet et parfois disponibles en format DVD afin d'être plus largement diffusées. ECHO a en outre créé des comptes *Flickr* et *Youtube* pour publier en ligne, respectivement des photos et des vidéos, aux adresses : <http://www.flickr.com/photos/69583224@N05> et <http://www.youtube.com/user/HumanitarianAidECHO>.

également l'information du public sur les activités d'ECHO en donnant accès à de nombreux articles, photos, vidéos et liens concernant les activités humanitaires de la Commission¹⁵⁷³. La stratégie d'information du public comprend également le développement de jeux vidéo, puisque la DG ECHO a financé en partie le projet du PAM de créer le jeu « *Food force* » pour sensibiliser un public jeune à l'aide humanitaire et en particulier aux problèmes de la faim¹⁵⁷⁴.

L'importance des médias audiovisuels parmi les outils de communication est croissante, internet représentant pour la Commission « *un mode de communication idéal parce qu'il permet de communiquer "en temps réel", "à faible coût", "de manière intégrée" et "de façon interactive avec le citoyen" »*¹⁵⁷⁵. La Commission est d'ailleurs consciente qu'il s'agit des sources d'information préférées des citoyens européens, comme cela a été confirmé par l'eurobaromètre de 2012¹⁵⁷⁶, alors qu'une seule personne interrogée sur dix a en effet indiqué qu'elle s'informerait sur l'action humanitaire de l'Union au moyen de brochures d'information et de livres (12 %) ou de campagnes de sensibilisation (12 %).

Pourtant, la Commission continue d'utiliser ces autres médias. Outre les nombreux documents officiels issus des différentes institutions européennes, la Commission entend informer les citoyens européens de ses activités humanitaires par le biais du *Rapport annuel*, qui est publié sous forme de « *Communication de la Commission européenne* » et de brochures pour davantage de lisibilité. Dans ce même but, *ECHO News*, une lettre d'information trimestrielle de quatre pages en anglais et en français, est parue de novembre 1993 à l'automne 2002. Elle permettait de diffuser des informations sur l'action humanitaire

¹⁵⁷³ Voir notamment les pages *Facebook* et les comptes *Twitter* de la DG ECHO et de la Commissaire Georgieva (DG ECHO : <http://www.facebook.com/ec.humanitarian.aid>, créée le 08.10.2009, https://twitter.com/eu_echo, créé le 21.12.2012 ; Commissaire : <http://www.facebook.com/KristalinaGeorgieva>, créée le 19.05.2010, <https://twitter.com/KGeorgievaEU>, créé le 15.03.2010, *blog* http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/georgieva/index_en.htm, créé le 01.03.2010). La DG ECHO se félicitait d'ailleurs dans son *Management Plan 2013* publié fin 2012 de figurer parmi les trois premières Directions générales de la Commission en termes d'abonnés avec 16 000, sachant qu'elle a enregistré au cours de l'année 2013 plus de 11 000 abonnés supplémentaires (DG ECHO, *Management Plan 2013*, 21.12.2012, p. 25).

¹⁵⁷⁴ Lancé en avril 2005 et présenté comme le premier jeu vidéo humanitaire éducatif, ce jeu vidéo est traduit en plusieurs langues pour une large diffusion (allemand, anglais, brésilien, chinois, finnois, français, italien, japonais, norvégien et polonais). Le joueur doit réussir à nourrir le plus d'habitants possibles de l'île fictive de Sheylan, dans l'océan Indien, en proie à la sécheresse et à la guerre, grâce à un budget de 30 centimes par personne. Les six missions proposées ont pour but de montrer les étapes de l'aide alimentaire.

¹⁵⁷⁵ Propos d'un responsable de la DG COMM en 1998, rapportés dans JOANA Jean, SMITH Andy, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 266 p., p. 195.

¹⁵⁷⁶ COMMISSION EUROPEENNE, « Humanitarian Aid », *Special Eurobarometer, op. cit.* Les sources d'information que les personnes interrogées utiliseraient pour s'informer sur l'aide humanitaire de l'Union se révèlent être internet (sites, blogs, réseaux sociaux) (63%), la télévision (62%), puis la presse (34 %) et la radio (22%).

communautaire à un plus large public, mais des contraintes financières d'une part, et la création du site internet d'autre part, ont entraîné l'arrêt de cette publication.

La DG ECHO publie des brochures et des dépliants renseignant sur l'action humanitaire communautaire en général ou sur des actions plus spécifiques, qu'elles soient thématiques ou relatives à un pays ou à une région¹⁵⁷⁷. Ces publications sont à destination du grand public européen et certaines sont destinées en particulier à un public jeune. Elles sont éditées en français et en anglais, pour la plupart, mais certaines sont traduites dans d'autres langues¹⁵⁷⁸. Elles sont le plus souvent distribuées lors des campagnes d'information, telles que des expositions, des séminaires, des salons ou des Journées d'information financées par ECHO. Certaines manifestations sont également organisées à l'occasion de la Présidence tournante du Conseil dans le pays concerné¹⁵⁷⁹. Pour ces événements, la Commission fait largement appel aux compétences de ses partenaires, tout en leur recommandant d'adapter la nature de la manifestation aux circonstances¹⁵⁸⁰ :

« lorsque le lancement d'un projet est prévu à une date déterminée, le partenaire peut organiser une cérémonie officielle d'ouverture. [...] une manifestation de ce genre peut convenir pour l'inauguration d'un puits dans un village sujet aux inondations, mais pas pour l'ouverture d'un centre de lutte contre la malnutrition en période de crise profonde. [...] [la manifestation] ne doit pas être trop extravagante ou "tape-à-l'œil" »¹⁵⁸¹.

À ces occasions, des supports visuels et/ou publicitaires (posters, stylos, autocollants, cartes postales, ballons, bracelets, etc.) sont commandés par le Service d'aide humanitaire. La Commission se soucie aussi de la qualité de l'information diffusée sur l'aide humanitaire, en finançant des projets réalisés en collaboration avec des chaînes de télévision et en récompensant des reportages sur l'aide humanitaire¹⁵⁸².

¹⁵⁷⁷ Voir le site internet de la DG ECHO à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/media/publications/leaflets-booklets_fr.htm.

¹⁵⁷⁸ Les publications relatives à l'aide en Amérique latine sont par exemple éditées en espagnol ou en portugais.

¹⁵⁷⁹ Par exemple l'exposition itinérante « *Artistes pour l'aide humanitaire* » organisée pendant la présidence britannique en 1998. D'ailleurs, « *obtenir une bonne couverture médiatique dans les États membres qui assurent la Présidence est l'un des éléments clés de la stratégie d'ECHO* », READHEAD Pamela, « *La nouvelle stratégie de communication d'ECHO* », *op. cit.*, p. 27.

¹⁵⁸⁰ La DG ECHO et Action contre la faim se mobilisent régulièrement pour la Journée mondiale de l'alimentation en octobre, avec par exemple la reconstitution d'un centre de nutrition thérapeutique à Paris et Marseille en 2002 ou le « *Banquet de la faim* » organisé en 2010 dans 31 villes en France, manifestation qui a remporté en 2010 le Grand Prix des stratégies de communication / relations publiques (section Campagnes d'intérêt général) décerné par *Les Echos-Stratégies*.

¹⁵⁸¹ DG ECHO, *Un partenariat pour la communication*, *op.cit.*, p. 23.

¹⁵⁸² ECHO a ainsi noué des partenariats avec RFI et IRIN pour la réalisation de reportages sur la malnutrition et les activités humanitaires au Sahel (entretien avec Claire BARRAULT (*Regional Information Officer*, DG ECHO) à Dakar en décembre 2008). Au sujet des récompenses de reportages, il s'agit notamment du Prix ECHO de la Télévision et de la Radio, qui a récompensé de 1996 à 1998 des reportages sur l'aide humanitaire (voir

Cherchant à diversifier ses supports de communication et s'inspirant des bandes dessinées publiées par EuropeAid, la DG ECHO a demandé à l'artiste belge Erik Bongers d'élaborer « *une fiction écrite pour illustrer le travail du Service d'aide humanitaire de la Commission européenne* » qui s'adresse aux adolescents et aux adultes¹⁵⁸³. Cette fiction relate le déploiement de l'assistance communautaire par les partenaires dans une région touchée par un tremblement de terre dans un pays enclavé imaginaire, la Borduvie¹⁵⁸⁴. Elle montre les relations entre ECHO et ses partenaires (décrivant par exemple une réunion de coordination), les médias (la conversation entre un photographe et l'expert de terrain symbolise des rapports parfois ambigus) ou encore les différentes parties présentes sur le lieu d'intervention (par la discussion, voire la négociation, que les experts de terrain et les partenaires doivent engager avec tous les protagonistes de la crise, y compris des rebelles). *Face à l'urgence* permet en outre de réaffirmer les principes de neutralité et d'impartialité¹⁵⁸⁵.

La presse anglo-saxonne a accueilli cette publication avec beaucoup de scepticisme, d'autant qu'elle a coïncidé avec la crise haïtienne. Accusée de propagande¹⁵⁸⁶, la BD décrit en effet une intervention humanitaire « parfaite » lors d'une crise mêlant tremblement de terre suivi d'inondations dans une zone de conflit, alors qu'au même moment, la gestion européenne du séisme survenu à Haïti le 12 janvier 2010 était très critiquée¹⁵⁸⁷.

La politique d'information que la Commission met en œuvre auprès des citoyens européens témoigne de sa volonté de communiquer au sujet de l'aide humanitaire qu'elle finance, pour différentes raisons : « *la préoccupation d'ECHO quant à la visibilité des actions semble indiquer que l'UE peut retirer de nombreux avantages de sa politique humanitaire en terme de popularité. Elle peut être une excellente occasion pour l'UE de renforcer son image auprès des opinions*

« Prix de la télévision et de la radio pour le reportage humanitaire : ECHO lance l'édition 1997 », IP/97/431 du 23.05.1997 et « ECHO lance le Prix de la télévision et de la radio 1998 », IP/98/250 du 13.03.1998).

¹⁵⁸³ COMMISSION EUROPEENNE, *Face à l'urgence*, Luxembourg, OPOCE, 2010, 40 p., p. 2. La BD fut initialement éditée en 311 000 exemplaires en cinq langues (allemand, anglais, français, néerlandais et italien).

¹⁵⁸⁴ Cette crise est gérée par Bruxelles (la procédure de première urgence, qui permet de débloquent rapidement 3 millions d'euros est d'ailleurs évoquée, ainsi que le rôle de la Commissaire en charge de l'aide humanitaire) et par un expert de terrain qui évalue la situation, donc les besoins.

¹⁵⁸⁵ Les quatre principes humanitaires (neutralité, indépendance, humanité et impartialité) sur lesquels se fonde l'action humanitaire communautaire sont d'ailleurs rappelés à la dernière page de la bande dessinée.

¹⁵⁸⁶ L'une des plus vives critiques émane de Matthew Elliot, Directeur exécutif de The TaxPayers' Alliance : « *il est profondément immoral d'utiliser l'argent des contribuables pour promouvoir l'UE aux enfants. [...] Ceci est de la pure propagande politique destinée aux enfants, et c'est une tactique classique des régimes corrompus et irresponsables à travers les âges. [...] L'UE semble penser qu'elle peut acheter elle-même sa popularité, mais au contraire, cela lui donne simplement l'image d'être plus déconnectée de la réalité et de gaspiller* » (notre traduction), cité dans MENDICK Robert, « Zana and Max : the £200,000 comic book Eurocrats saving the world », *The Daily Telegraph*, 20 février 2010).

¹⁵⁸⁷ PALAU-LEGUAY Floriane, « La capacité de réponse européenne ébranlée par le séisme à Haïti », *Blog du Centre Thucydide*, 10 mars 2010, disponible sur <http://www.afri-ct.org/La-capacite-de-reponse-europeenne>.

publiques des Etats membres, et elle peut aussi jouer un rôle dans la formation de sa réputation extérieure »¹⁵⁸⁸.

La Commission souhaite que les États membres et le Parlement européen s'associent à ses efforts, en définissant ensemble « *une stratégie d'information et de diffusion spécifique concernant l'approche européenne d'aide humanitaire, avec des messages communs* »¹⁵⁸⁹. L'action humanitaire est d'autant plus portée sur le devant de la scène par la Commission qu'il s'agit d'un domaine consensuel offrant une bonne image de l'Union¹⁵⁹⁰, dans un contexte où la PESC peine à s'affirmer et alors que de nombreuses critiques dénoncent les effets pervers des politiques agricole et commerciale sur les pays en développement¹⁵⁹¹.

En dépit de tous ces efforts, la visibilité reste limitée. Celle-ci souffre en effet de l'absence de mise en œuvre directe (à l'exception notable du programme ECHO Flight), contrairement aux autres bailleurs qui sont aussi des opérateurs. La DG ECHO semble encore chercher la stratégie à mettre en place afin de bénéficier de la visibilité maximale compte tenu de son mandat, comme en témoigne les plus récentes attermolements autour de son logo et du nom avec lequel elle communique auprès des bénéficiaires et du public. En revanche, elle a pris la mesure des risques que la visibilité comporte, notamment en situation de conflit, en termes d'indépendance et de neutralité des acteurs humanitaires, principalement des partenaires.

En définitive, malgré les difficultés de la DG ECHO en termes de communication, elle aurait « *réussi à donner une plus grande visibilité à une Union européenne trop souvent absente des grands théâtres de crise* »¹⁵⁹². Les conclusions des eurobaromètres attestent également que les moyens mis en œuvre en matière de visibilité dans le cadre de la politique d'information et de communication commencent à porter leurs fruits. Néanmoins, il est essentiel qu'ECHO poursuive ses efforts auprès de l'opinion publique européenne. Une visibilité accrue de l'aide humanitaire entraînerait non seulement de meilleures connaissances et sensibilisation aux problématiques humanitaires, mais aussi l'amélioration de l'image de l'Union dans son ensemble.

¹⁵⁸⁸ APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 63.

¹⁵⁸⁹ SEC(2010) 1505 final du 08.12.2010, *op. cit.*

¹⁵⁹⁰ Par exemple, l'aide humanitaire de la Commission est l'un des cinquante succès cités dans la publication COMMISSION EUROPEENNE, *50 ways forward : Europe's best successes*, Luxembourg, OPOCE, 2007, 50 p., p. 3.

¹⁵⁹¹ A ce sujet, voir notamment LEVARD Laurent, *La cohérence des politiques commerciales et agricoles avec les objectifs de développement*, Paris, Coordination Sud, septembre 2001, 59 p.

¹⁵⁹² COM (1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 6.

B. Une quête d'identité

La quête de visibilité de la DG ECHO et, plus largement, de la Commission, s'accompagne d'une autre quête, en termes d'identité. Grâce à la projection de valeurs européennes véhiculées par les actions de visibilité, la Commission entend exercer un certain pouvoir attractif sur les citoyens européens. En tentant d'accroître la visibilité de ses actions tant au niveau international qu'euro péen, elle s'appuie sur l'aide humanitaire non seulement pour asseoir son rôle d'acteur international mais aussi fédérer les citoyens autour de l'idée européenne.

Or, dans cette quête d'identité, la Commission se heurte à des difficultés tant internes qu'externes. ECHO a ainsi tenté de s'adapter et de surmonter les obstacles posés par la rotation relativement importante de son personnel, liée en partie à l'évolution des activités humanitaires de la Commission (1). La position d'ECHO est par ailleurs fragilisée par la complexification du paysage humanitaire, due principalement à la multiplication et à la diversification des acteurs en présence (2). Malgré ces entraves, l'aide humanitaire est l'une des actions les plus susceptibles de participer non seulement à la construction d'une identité européenne mais aussi au rayonnement international de l'Union (3).

1. La rotation du personnel

Une situation de pénurie de personnel au siège d'ECHO a été identifiée par les évaluateurs et par les institutions européennes non seulement comme facteur de fragilisation de la Commission dans la gestion budgétaire, mais aussi comme limite à la qualité et à la pérennité de l'aide¹⁵⁹³. Cette dernière souffre en effet d'une pénurie de personnel formé et habitué des situations de crises, doté de qualifications et d'expertise adéquates à la gestion et à la mise en œuvre d'actions humanitaires. Ce déficit en ressources humaines est d'autant plus préoccupant que les montants gérés pour l'action humanitaire sont importants et croissants.

Les risques liés à cette gestion du personnel ont été dénoncés dès 1997 par le Parlement européen qui « invite ECHO à examiner le problème de la rotation trop fréquente du personnel, laquelle pourrait empêcher l'acquisition d'une expérience suffisante d'un pays ou d'une situation

¹⁵⁹³ « Les consultants rendent hommage à l'engagement et au professionnalisme du personnel d'ECHO tant sur le terrain qu'au siège, mais font observer qu'il y a une pénurie, surtout au niveau du siège, de personnel ayant des qualifications et l'expérience du terrain dans le domaine humanitaire et celui du développement, que ce manque a des conséquences importantes pour la qualité de la gestion des projets et est perçu comme une insuffisance particulière par les partenaires d'ECHO », COM(1999) 468 final

de crise en particulier, et à tenir compte, dans sa politique de recrutement pour des missions spécifiques, de l'expérience acquise par les candidats à l'occasion d'actions d'aide humanitaire sur le terrain »¹⁵⁹⁴. La rotation a également été constatée par la Cour des Comptes¹⁵⁹⁵.

Si la Commission reconnaît que sa réglementation « est peu adaptée à la souplesse requise dans l'aide humanitaire »¹⁵⁹⁶, elle a pourtant favorisé la rotation du personnel en ayant recours à des agents temporaires, le plus souvent contractuels, afin de lutter contre la fonctionnarisation de son personnel au siège¹⁵⁹⁷. Cette rotation peut représenter un atout au sens où des expériences acquises lors de missions peuvent être appliquées lors de la mise en œuvre d'autres projets. De plus, l'arrivée de personnel motivé et apportant un regard neuf et critique permet d'alimenter la réflexion et d'éviter certaines dérives.

Les contrats à durée déterminée se révèlent en effet un excellent incitatif pour les employés souhaitant inscrire des résultats à leur actif. Les agents désirant optimiser leurs chances d'être reconduits ou rappelés pour d'autres missions sont plus impliqués et adoptent généralement un rythme de travail soutenu. En effet la Commission ne reconduit généralement pas les contrats des agents dont la contribution professionnelle se serait révélée insuffisante¹⁵⁹⁸. Or, cette pratique de missions guidées par les résultats risque de faire prévaloir des intérêts de court terme, liés à la nature de l'aide d'urgence, au détriment d'intérêts de long terme, notamment pour les populations concernées et la Commission¹⁵⁹⁹.

du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁹⁴ Rapport du Parlement européen du 28 janvier 1997 sur l'aide humanitaire de l'Union européenne et le rôle d'ECHO ainsi que sur la communication de la Commission relative aux liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, Commission du Développement et de la coopération, Rapporteur : M. Raimondo Fassa (A4-0021/97 ; PE 219 759), p. 6, § 8. Le Parlement proposait alors « d'instituer un corps civil européen de la paix [...] afin de renforcer l'action humanitaire, de promouvoir le règlement pacifique des conflits, de prévenir l'éclatement de nouveaux conflits et de susciter les mesures de confiance nécessaires » (*ibid.*, § 11). Ce corps comprendrait « des unités civiles et militaires, en coopération avec l'UEO, chargé des opérations de maintien et de rétablissement de la paix (missions Petersberg) » (*ibid.*, § 12). Si la Commission a institué un corps volontaire, celui-ci ne comporte cependant pas de dimension militaire, conformément au principe de neutralité défendu par la DG ECHO.

¹⁵⁹⁵ « Une partie non négligeable de ce personnel a quitté ECHO entre 1993 et 1995. Plusieurs partenaires se sont ainsi plaints du remplacement répété des chargés de dossiers et du peu d'expérience de certains des nouveaux arrivés », COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97*, *op. cit.*, p. 15 (§ 4.2). La Commission répond que « seulement 20 % [des] assistants techniques ont changé durant les 3 dernières années » (*ibid.*, p. 53, § 4.8).

¹⁵⁹⁶ COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97*, *op. cit.*, p. 53 (§ 4.7).

¹⁵⁹⁷ « Ces dernières années, ECHO a largement fait appel à du personnel temporaire, à des agents auxiliaires ou à des prestataires de service [...] pour l'exécution de tâches permanentes de gestion courante. Fin 1995, 43 % du personnel disposait soit de contrats temporaires d'une durée maximale de trois ans, soit de contrats d'auxiliaires de 12 mois, soit de contrats de prestataires de services, dont la durée variait entre un et douze mois » (*ibid.*, p. 15, § 4.4).

¹⁵⁹⁸ « ECHO a parfois dû renoncer à poursuivre la coopération avec certains experts car leur comportement ou leurs performances étaient insatisfaisants ». Néanmoins, « l'attachement et la relation professionnelle très positive entre ECHO et ses experts sur le terrain est démontré par le fait que 80% de ces experts n'ont pas changé malgré les conditions très difficiles de travail et la précarité de l'emploi » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97*, *op. cit.*, p. 53-54, § 4.8).

¹⁵⁹⁹ Au sujet de l'intérêt de la Commission d'offrir des missions adéquates, voir *ibid.*, p. 15-16 (§ 4.5) : « Un personnel d'appoint, agents auxiliaires et prestataires de services s'est vu confier des dossiers complexes tels que ceux concernant les crises au Rwanda, en Somalie et au Mozambique. En assurant des fonctions de responsable géographique, le personnel extérieur

Le statut précaire favorise la rotation importante du personnel (ou *turn-over*), particulièrement des assistants techniques de la DG ECHO déployés sur le terrain, recrutés sur la base de contrats renouvelables d'une durée initiale de six mois, progressivement étendue à trois, voire cinq ans, cela en raison notamment de l'incertitude concernant la durée de la crise. Or, ECHO a pu déplorer l'inadéquation des modalités professionnelles offertes par la Commission : « *certain experts ont décidé de mettre fin à leur relation avec ECHO car l'Office n'était pas en mesure d'offrir des conditions contractuelles de longue durée* »¹⁶⁰⁰. La Cour des Comptes partage cet avis :

*« la plupart [des agents temporaires] doivent une fois formés, quitter le service au moment où ils ont acquis l'expérience nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Dans ces conditions, le recours à du personnel non statutaire pour assurer des tâches permanentes est inapproprié. D'une manière générale, la réglementation relative au personnel des services de la Commission, même celle applicable aux agents temporaires et auxiliaires, s'avère trop contraignante lorsque le mandat confié à ECHO exige une certaine souplesse »*¹⁶⁰¹.

La rotation du personnel de la DG ECHO se fonde certes sur des raisons institutionnelles, mais elle est renforcée par la nature de l'action humanitaire. Comme le regrette Alain Boinet, « *nous avons une déperdition permanente. On est quand même dans un secteur qui connaît un turnover insensé, où l'on perd sans arrêt des gens ayant acquis de l'expérience. Cela pose des problèmes d'efficacité* »¹⁶⁰². À la précarité du statut s'ajoutent les conditions difficiles d'intervention. Dans certaines régions, les conditions de travail et de vie des expatriés se caractérisent par l'instabilité, voire l'insécurité. Les contextes dangereux peuvent se révéler extrêmement déstabilisants pour le personnel¹⁶⁰³. La spécialisation des acteurs dans certaines phases de réponse aux crises explique également la forte rotation du personnel sur le terrain, les intervenants des phases de post-urgence succédant au personnel spécialisé dans les secours immédiats¹⁶⁰⁴.

employé par la Commission devient l'interlocuteur principal des partenaires car il analyse les demandes de financement et établit les contrats d'opération. De telles fonctions devraient normalement être exercées par des agents expérimentés, disposant d'une bonne connaissance des procédures de la Commission et qui, grâce à la durée prolongée de leurs contrats, peuvent valablement représenter la Commission ».

¹⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 53 (§ 4.8).

¹⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 16 (§ 4.7), nous soulignons.

¹⁶⁰² BOINET Alain, « Prospective humanitaire : horizon 2030 », *Humanitaire*, n° 25, juin 2010, disponible sur : <http://humanitaire.revues.org/789>.

¹⁶⁰³ En 1997, selon la Commission, « *les experts de ECHO envoyés sur le terrain travaillent dans des conditions extrêmement dures et sur des théâtres d'opérations humanitaires souvent explosifs (ex-Yougoslavie, Tchétchénie, Grands Lacs, Libéria, Somalie, Soudan, etc.)* » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97, op. cit.*, p. 53, § 4.8).

¹⁶⁰⁴ François Grünewald explique les vagues successives d'intervenants de l'aide : « *dans les situations de crise aigue, l'analyse des flux de personnel montre un turn-over élevé. La première vague arrive (essentiellement des secouristes), ne reste que quelques jours ou semaines, et repart, la tâche de secours achevée. Ensuite, le rythme de rotation diminue largement mais demeure hélas encore trop élevé* ». Il ajoute : « *il y a aussi une tendance forte, corrélée à cette rotation rapide des équipes, à avoir un manque de logique interne des programmes, chaque nouveau staff voulant "imprimer sa marque" sur le programme* »

La rotation des humanitaires pose ainsi de nombreux défis. Au niveau institutionnel, elle complexifie d'une part la gestion des ressources humaines et des qualifications, d'autre part la préparation du personnel aux situations de crises et d'insécurité. Les discontinuités en termes de personnel font également obstacle à la préservation de la mémoire institutionnelle et de la stratégie d'action. Elles entraînent non seulement une fuite de compétences, une perte de savoir-faire et une décapitalisation de l'expérience, mais aussi une rupture dans les relations avec les partenaires et les acteurs locaux, engendrant un délitement des réseaux¹⁶⁰⁵.

Cette problématique est d'autant plus prégnante que la DG ECHO recourt à des partenaires opérationnels. Le personnel de la DG ECHO, qu'il soit au siège ou sur le terrain, doit donc veiller à entretenir la confiance mutuelle avec ses partenaires. Ces derniers, ainsi que le personnel ECHO sur le terrain, s'efforcent également d'instaurer et de préserver les relations de confiance avec les acteurs locaux et les populations, relations d'autant plus difficiles à nouer que le *turn-over* est élevé. Tant le personnel expatrié que le personnel local sont constamment sollicités pour rencontrer de nouveaux protagonistes et doivent s'adapter à de nouvelles personnalités, aux caractéristiques, aux méthodes et au fonctionnement de nouveaux acteurs.

L'efficacité des actions dépend de la confiance instaurée entre acteurs et avec les communautés, fruit d'un processus relationnel relativement long. Alors que les interventions dans l'urgence requièrent des réflexes communs accumulés lors d'expériences antérieures, la rotation constante du personnel humanitaire rend difficile cette socialisation. L'instauration de bonnes relations avant qu'une crise ne survienne conditionne la qualité des secours et de l'assistance, la pérennité de l'aide, voire l'accès aux populations dans les contextes où la sécurité est problématique. Dans cette logique, la rotation du personnel expatrié devrait profiter aux employés d'organismes locaux qui cumulent les connaissances et l'expérience du terrain.

(GRÜNEWALD François, « Leçons tirées d'anciennes catastrophes naturelles qui peuvent être utiles pour la réponse au tremblement de terre en Haïti », *Humanitaires en mouvement*, n° 5, avril 2010, p. 21).

¹⁶⁰⁵ La Cour des Comptes dénonçait également ces risques : « en pratique, dans certains pays, le personnel affecté à l'assistance technique a souvent changé. Ce faisant, il risque de se produire non seulement une perte de maîtrise des opérations financées par ECHO, mais aussi une détérioration de son image vis-à-vis de ses partenaires. Il est aussi essentiel pour ECHO d'envoyer sur place des assistants techniques soigneusement choisis et disposant à la fois d'une bonne expérience de l'action humanitaire et d'une connaissance satisfaisante du fonctionnement des services de la Commission » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97, op. cit.*, p. 16, § 4.8). La difficulté relationnelle a également été mentionnée lors d'un entretien avec Claire BARRAULT (*Regional Information Officer*, DG ECHO) à Paris en juin 2008

L'une des ambiguïtés de l'aide humanitaire réside donc dans la nécessité d'inscrire dans la durée les ressources des organismes (humaines, mais aussi matérielles, logistiques et financières). Une vision à long terme et des ressources financières suffisantes permettent en effet aux acteurs de disposer de personnel adéquat et formé, doté d'une part d'une expertise et de compétences spécifiques de coordination et d'encadrement (qui ne s'acquiert généralement qu'après plusieurs années) et d'autre part de l'expérience nécessaire à l'intervention sur les théâtres particuliers des crises. La préservation de telles ressources humaines permet d'éviter toute déperdition, notamment en termes de capacité opérationnelle et de savoirs acquis, et, en définitive, favorise tant la pertinence que la qualité des projets mis en œuvre. Comme l'explique l'ancien Président de *Save the Children* :

« Ce sont les personnes sur le terrain et leurs capacités, leur dévouement, leur expérience, l'étendue de leurs connaissances et leur engagement qui font toute la différence [...]. En l'absence d'un personnel expérimenté et dévoué, toutes les autres capacités d'une organisation humanitaire ne suffiront pas à apporter des résultats significatifs sur le terrain. [...] Dans une grande intervention d'urgence, il doit y avoir une masse critique de personnel qui comprenne les politiques, les procédures et les systèmes de l'organisation mère. Il est également essentiel d'avoir des individus qui ont une expérience approfondie d'autres situations d'urgence. Une énorme quantité d'efforts et de bonne volonté est souvent gaspillée lorsque des individus inexpérimentés passent par le processus douloureux de réapprendre les enseignements appris dans le passé »¹⁶⁰⁶.

La rotation est parfois susceptible de faire obstacle à la coordination, au *leadership* avec les autres acteurs humanitaires, au suivi et à l'évaluation des actions¹⁶⁰⁷. La connaissance et la compréhension du contexte (économique, social, culturel), préalables indispensables à la fourniture d'une aide de qualité et à toute activité dans certaines zones, se révèlent d'autant plus difficiles à préserver que la rotation est élevée. L'instabilité et l'incertitude, caractérisant les contextes dans lesquels les projets humanitaires sont réalisés,

¹⁶⁰⁶ MACCORMACK Charles F., « Coordination and collaboration : an NGO view », dans CAHILL Kevin M. (dir.), *The Pulse of humanitarian assistance*, New York, Fordham University Press / The Center for International Humanitarian Cooperation, 2007, 322 p., p. 254-255 (notre traduction).

¹⁶⁰⁷ Cela se vérifie principalement lorsque cette rotation concerne du personnel peu expérimenté. En 2006, les consultants faisaient le constat suivant : « la DG ECHO est une organisation relativement jeune qui n'est, jusqu'à présent, pas parvenue à créer une mémoire institutionnelle facile d'accès et bien définie, capable d'enregistrer ses réalisations, ses compétences et ses connaissances. [...] La DG ECHO doit encourager la diffusion d'informations sur la gestion du budget et des opérations. [...] Il existe une quantité importante de rapports d'audit et d'évaluation, qui font aussi partie de la mémoire institutionnelle. [...] La gestion des connaissances et de l'information n'est pas encore institutionnalisée. Pour l'instant, la DG ECHO se fonde sur les connaissances et les approches professionnelles des membres de son personnel qui ont trop souvent un caractère *ad hoc* » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 47). Afin de surmonter ces obstacles, la Cour des Comptes a émis quelques recommandations : « il est nécessaire de développer une capacité de représentation sur le terrain. Un "corps" efficace d'experts en matière d'aide humanitaire, pouvant être déployés selon les besoins sur le théâtre des opérations humanitaires et susceptibles également de passer un certain temps au siège d'ECHO à Bruxelles, permettrait à la Commission d'accroître sa compétence. [...] La Commission doit, en tout état de cause, renforcer sérieusement le cadre institutionnel dont elle dispose pour le suivi des opérations sur le terrain » (COUR DES COMPTES, *Rapport spécial n°2/97*, op. cit., p. 16, § 4.10).

s'en trouvent renforcées. Cela se traduit concrètement par des difficultés d'adaptation et d'anticipation du personnel, notamment si son déploiement est récent. L'organisation et la gestion de projets se trouvent également affectées par la rotation du personnel, notamment des responsables de projets ou de bureaux locaux et régionaux. Le *turn-over* peut également rompre la dynamique, voire conduire à une certaine démotivation, au sein d'équipes régulièrement modifiées.

Dans le cadre d'activités nutritionnelles, la rotation peut avoir des conséquences dramatiques, comme en témoigne l'exemple des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. Au Sahel, les capacités de formation à l'utilisation de tels systèmes sont limitées et la rotation élevée du personnel se traduit en termes de vies humaines : de mauvaises analyses des données ou une réaction trop tardive aux alertes précoces entrave la prévention et la préparation aux catastrophes naturelles¹⁶⁰⁸. En cas de sécheresse ou d'invasion acridienne, une mauvaise préparation induira très probablement une crise alimentaire.

Le *turn-over* au sein des organismes partenaires est pris en compte par les assistants techniques et les responsables des unités géographiques de la DG ECHO lors de la rédaction de la fiche opérationnelle permettant d'évaluer le bien-fondé du financement d'un projet proposé par un partenaire. Nuisible à l'efficacité des activités, il est également évalué au cours et au terme des projets, comme cela fut par exemple le cas des actions humanitaires mises en œuvre dans le secteur de la santé au Niger et au Mali en 1998-1999 : *« la gestion opérationnelle et logistique des partenaires est adéquate aux difficultés et aux délais et semble s'être améliorée au cours de l'opération. Le haut turn-over d'expatriés est l'aspect le plus négatif »*¹⁶⁰⁹. Plus récemment, le *turn-over* au sein des structures locales a été l'une des limites reconnues par l'Union à la lutte contre la malnutrition au Burkina Faso : *« la qualité de la prise en charge de la malnutrition au niveau des structures sanitaires nationales n'est pas suffisante (manque de formation des agents de santé, turn-over du personnel dans les centres de santé (CSPS), insuffisance du plateau technique...) »*¹⁶¹⁰.

¹⁶⁰⁸ Le constat de la rotation élevée dans cet exemple a été mentionnée par lors du séminaire des experts lors de la présentation de M. Vitor SERRANO, « Food Security Information Systems – A general picture », Bruxelles, 2-6 octobre 2006.

¹⁶⁰⁹ SOLE ARQUES Ricardo, « Évaluation des actions humanitaires financées par ECHO au Nord-Niger et au Nord Mali (1998-1999), Secteur santé », avril 2000, 37 p., p. 4.

¹⁶¹⁰ « Un combat incessant contre la malnutrition au Burkina Faso », *La Lettre de Ouaga. Bulletin de la Délégation de l'Union européenne au Burkina Faso*, 17 octobre 2010, disponible sur : <http://fasozine.com/ueouaga/index.php/activites/81-un-combat-incessant-contre-la-malnutrition-au-burkina-faso>.

En dépit de l'impact négatif qu'une rotation du personnel sur le terrain peut entraîner, la présence d'un responsable de programme doté de compétences adéquates en management et le recours à du personnel local qualifié peuvent considérablement amoindrir ces effets néfastes. D'ailleurs, les organismes partenaires dotés de solides capacités institutionnelles de suivi des activités souffrent moins du *turn-over* lié au recours à du personnel sous contrat à durée déterminée (de quelques mois généralement). Ces capacités limitent les effets négatifs de la rotation et permettent de conserver un certain niveau de qualité des actions entreprises. Le CICR, notamment, s'est doté des ressources et de l'expertise nécessaires, en instaurant des protocoles précis, évolutifs et régulièrement évalués, « *couvrant l'ensemble de ses opérations et modalités d'intervention et d'interaction avec les diverses parties prenantes dans les situations où il s'engage (parties au conflit, ONG, Nations Unies, etc.). Cette doctrine est un outil essentiel pour assurer l'homogénéité des pratiques dans le temps, notamment du fait du turn-over des expatriés* »¹⁶¹¹.

Afin de limiter les déperditions et le départ de leur personnel vers des organismes privés ou des institutions internationales, qui leur offrent de meilleures conditions, des ONG n'hésitent pas à proposer un changement radical dans les modalités de recrutement, en proposant d'évoluer vers le salariat tout en évitant la bureaucratisation et la perte de réactivité si cruciale dans le domaine de l'aide d'urgence¹⁶¹². Parmi les recommandations se retrouvent fréquemment les appels à œuvrer durablement pour la complémentarité et la coordination, aux niveaux des différents organismes et de chaque personne présente sur le terrain et aux sièges. À cette fin, l'instauration dès les premiers jours de présence sur zone d'un système de recensement des activités, des moyens et des méthodes mis en œuvre et des résultats obtenus, ainsi que du personnel local formé et disponible s'avèrerait très utile non seulement pour l'organisme initiateur, mais aussi pour ses partenaires.

La DG ECHO est bien consciente des limites de son personnel, comme le lui rappellent également ses partenaires : « *selon une critique récurrente des ONG, les fonctionnaires employés à Bruxelles ne disposent d'aucune expérience d'action humanitaire sur le terrain, ce qui paraît très plausible puisqu'il n'existe pas d'épreuves spécifiques concernant l'humanitaire dans le concours de*

¹⁶¹¹ GRÜNEWALD François, DE GEOFFROY Véronique, MAURY Hugues, *Évaluation du partenariat entre la DG ECHO et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et des activités du CICR financées par la DG ECHO*, op. cit., p. 22.

¹⁶¹² Voir notamment les propos de Alain BOINET dans WEBER Olivier, *Humanitaires*, Paris, Éditions du Félin, coll. « Questions d'époque », 2003, 306 p., p. 145 et 154 et GRÜNEWALD François, *Évaluer l'action humanitaire. État des lieux des réflexions et pratiques*, Document préparé pour le Groupe de Travail sur les Évaluations de la Délégation à l'Action Humanitaire, 2004, 14 p., p. 4.

recrutement des fonctionnaires de la Commission »¹⁶¹³. Par conséquent, elle s'est efforcée d'offrir une formation de qualité à son personnel, constitué de fonctionnaires et de contractuels¹⁶¹⁴.

Les fonctionnaires, qui composent la majorité des membres du personnel au siège, sont non pas recrutés selon des procédures propres à la DG ECHO, mais conformément aux modalités en vigueur au sein de la Commission. Ils disposent certes d'une solide formation en matière de gestion et d'administration, mais sont en majorité dépourvus de toute qualification, connaissance ou expérience dans le domaine de l'aide humanitaire. La qualité des formations organisées est donc essentielle pour éviter toute dérive, contribuant ainsi à l'efficacité de son personnel et au bon fonctionnement de la DG ECHO.

Tous les assistants techniques de la DG ECHO, au siège ou sur le terrain, indépendamment de leur ancienneté, se rencontrent chaque année lors du séminaire des experts. Ils y bénéficient de formations et de sensibilisation aux lignes directrices de communication et d'information et sur diverses problématiques, notamment transversales, de l'aide. La formation du personnel de la DG ECHO intègre par exemple depuis 2004 un volet « sécurité » suite à la multiplication des zones d'accès difficile et à la recrudescence des attaques contre les acteurs humanitaires¹⁶¹⁵. Le séminaire est également l'occasion d'échanges entre experts de terrain – qui n'ont pas d'autres occasions de se rencontrer, même s'ils sont en contact régulier pour échanger sur des problématiques communes à différentes zones d'interventions – et entre les experts de terrain et les responsables de leur zone géographique (les « desks »¹⁶¹⁶). L'importance conférée à ces sessions de formation s'explique en particulier par la brièveté des contrats de la plupart des assistants techniques sur le terrain (entre trois à huit ans)¹⁶¹⁷. Dans ces conditions, la formation du personnel de la DG ECHO se révèle déterminante car influant sur l'orientation et sur la qualité de l'aide.

2. Un paysage humanitaire se complexifiant

Depuis la fin de la Guerre froide se constate une inflation du nombre et des catégories d'acteurs impliqués dans l'action humanitaire¹⁶¹⁸. Le Sahel n'échappe pas à cette

¹⁶¹³ BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, op. cit., p. 53.

¹⁶¹⁴ Ces efforts tentent de répondre au constat des évaluateurs : « vu l'importance de cette question [de la formation], le budget alloué est nettement trop faible » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 61).

¹⁶¹⁵ Une sous-unité au siège d'ECHO s'occupe d'ailleurs spécifiquement des questions de sécurité.

¹⁶¹⁶ Les experts et les desks se rencontrent régulièrement, lorsque ces derniers se rendent sur le terrain.

¹⁶¹⁷ Entretien avec Mark RAYMAEKERS (Coordonnateur des politiques, Unité « Policy », DG ECHO) à Bruxelles en mai 2008.

¹⁶¹⁸ Voir notamment INOMATA Tadanori, *Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies*

tendance. Les intervenants prenant part, directement ou indirectement, à la lutte contre la malnutrition y sont toujours plus nombreux et divers¹⁶¹⁹. Des bailleurs (collectivités territoriales, gouvernements, organismes multilatéraux, organisations régionales et internationales), des ONG (occidentales et locales) mais aussi des organismes du secteur privé (fondations¹⁶²⁰, entreprises, militaires) se mobilisent désormais régulièrement.

Cette profusion d'acteurs permet-elle d'apporter une réponse plus complète ? Ou ne fait-elle au contraire qu'ajouter à la confusion ? De l'avis de la Commission, « *cette multiplicité des acteurs engendre une grande diversité de motivations, d'intérêts et de pratiques* »¹⁶²¹. Si cette tendance offre à la Commission une plus grande diversité et davantage de partenaires potentiels, les contours des différentes actions sont mouvants et, parfois, imprécis, entraînant de nombreuses confusions. La complexification du paysage humanitaire ne rend que plus difficile l'identification des divers intervenants. Les mandats tendent en effet à se chevaucher alors que leur portée est définie de moins en moins précisément¹⁶²². Dans ce

(JIU/REP/2012/11), Genève, Corps commun d'inspection des Nations Unies, 2012, p. 12-13. La DG ECHO identifie cette tendance comme l'un des défis majeurs de l'aide humanitaire, voir DG ECHO, *The Union's humanitarian aid : fit for purpose ?*, *Stakeholder consultation document*, Bruxelles, 10 décembre 2012, p. 2.
¹⁶¹⁹ Voir les Annexes 8 et 10. Les intervenants en 2012 en matière de nutrition et de sécurité alimentaire dans les pays du Sahel sont listés dans ACF, FAO, OCHA, UNICEF, PAM, *2012 Strategic document, version 2 : Response plan addressing the food and nutrition crisis in the Sahel*, IASC / Food security and nutrition working group, 2012, 36 p., annexe 1 (p. 30-34). Parmi les acteurs impliqués dans les problématiques sahéliennes, citons notamment : les gouvernements des États sahéliens et les ministères responsables de la Santé, de la Nutrition, de l'Agriculture et de l'Éducation ; les acteurs multilatéraux onusiens (FAO, HCR, OMS, PAM, UNICEF, Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), PNUD, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), PNUE, Fonds multilatéraux tel que le Fonds Global) et internationaux (FIDA, FMI, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce, OIM) ; les organisations régionales intergouvernementales (Union européenne – principalement la DG ECHO, EuropeAid et les délégations – Union africaine, CEDEAO, Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), CILSS) et non gouvernementales ; les bailleurs nationaux (des États membres de l'Union européenne et des États tiers, notamment les États-Unis, la Chine, le Japon, l'Arabie Saoudite, le Brésil), le MICR (CICR, FICR, Croix-Rouges nationales d'États membres de l'UE et des États sahéliens ; les ONG internationales et locales, notamment celles spécialisées dans la lutte contre la malnutrition, les acteurs privés (entreprises, fondations), les opinions publiques (des États donateurs et récipiendaires). Nous limiterons notre analyse aux acteurs d'urgence, les acteurs de développement ne seront évoqués que si leurs activités comprennent des projets d'aide d'urgence et/ou nutritionnels.

¹⁶²⁰ Les fondations Bill & Melinda Gates, Clinton et Buffet œuvrent de façon très importante pour réduire la pauvreté et améliorer la santé des populations dans les pays en développement. La philanthropie privée, ayant moins de comptes à rendre, jouit d'une plus grande liberté et peut donc investir dans des secteurs parfois délaissés par les bailleurs bilatéraux.

¹⁶²¹ COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2010*, COM(2011) 343 final du 10.06.2011. La Commission s'est également prononcée en faveur de la pluralité des acteurs dans le Consensus humanitaire (*op. cit.*, voir notamment le § 50).

¹⁶²² Ce phénomène est en partie lié à la réaffectation de flux financiers de la coopération au développement vers l'aide humanitaire, comme l'explique François Jean : « *cette redirection des flux financiers en faveur de l'aide humanitaire a eu pour conséquence inattendue de conduire certaines institutions à dépasser la dichotomie urgence/développement, fort à la mode dans les années 1980, pour mettre en avant un continuum urgence-réhabilitation-développement. Prenant acte des évolutions du marché de l'aide, nombre d'organisations internationales se sont repositionnées dans l'urgence et se piquent désormais d'intervenir sur les terrains de crise ouverte* » (JEAN François, « Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire », *Tiers Monde*, vol. 38, n° 151, juillet-septembre 1997, p. 641-658, ici p.643-644).

contexte, la coordination des multiples initiatives et des différents projets n'en est que plus complexe. C'est sans doute pour cette raison que la Commission s'empresse de préciser : « *L'affirmation renouvelée des principes humanitaires de neutralité et de non-discrimination n'en devient que plus importante* »¹⁶²³.

La position de la Commission rejoint la pensée de Jean-François Mattei, qui résume la problématique de la sorte : « *L'humanitaire est devenu un axe de cristallisation autour duquel gravitent nombre d'acteurs autres que les opérateurs humanitaires classiques. Ce décloisonnement de l'humanitaire est bénéfique, souhaitable, et sans doute indispensable. À condition de délimiter clairement le partage des rôles et d'organiser la complémentarité des approches* »¹⁶²⁴. La complexification du paysage humanitaire soulève de nombreux problèmes en termes de coordination et de visibilité. Afin d'éviter que la multiplicité des acteurs n'impacte négativement l'efficacité de l'aide, les positionnements de chaque intervenant doivent être mieux définis, ce qui faciliterait les actions de chacun et l'identification des responsabilités.

La multiplication et l'émergence de nouveaux acteurs ont rendu cruciale la nécessaire coordination des activités humanitaires. Le manque de cohérence entre les différents protagonistes humanitaires a été identifié comme la principale lacune de la réponse internationale¹⁶²⁵. Parmi les obstacles à la cohérence figure en premier lieu la concurrence entre les intervenants en matière d'influence et de visibilité, toutes deux tributaires de la couverture médiatique des catastrophes¹⁶²⁶. La médiatisation, focalisée le plus souvent autour d'une ou deux crises majeures, exacerbe la rivalité et concentre les projets sur les mêmes terrains de catastrophes. Les rivalités entre acteurs essayant d'attirer les financements et l'attention des médias se cristallisent en effet lors de ces grandes crises, comme cela a pu être constaté dans le sud-est asiatique en 2004 ou en Haïti en 2010.

Chaque catégorie d'acteurs possède des spécificités (techniques, procédurales, institutionnelles, etc.) et des compétences propres et a développé ses méthodes et processus de travail mais aussi ses relations plus ou moins bien établies dans la zone

¹⁶²³ COM(2011) 343 final du 10.06.2011, *op. cit.*

¹⁶²⁴ MATTEI Jean-François, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, *op. cit.*, p. 227. Au sujet des difficultés de coordination, voir également MINEAR Larry, « Learning the Lessons of coordination », dans CAHILL Kevin (dir.) *A Framework for survival : Health, human rights, and humanitarian assistance in conflicts and disasters*, New York, Routledge, 1999, p. 298-316 ; REINDORP Nicola, WILES Peter, *Humanitarian coordination : Lessons from recent field experience*, Londres, Overseas Development Institute, 2001, 89 p.

¹⁶²⁵ MACRAE Joanna, COLLINSON Sarah, BUCHANAN-SMITH Margie *et al.*, *Uncertain power : the changing role of official donors in humanitarian action*, HPG Report, 12, Londres, ODI, décembre 2002, 91 p., p. 33.

¹⁶²⁶ VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *op. cit.*, p. 23.

d'intervention¹⁶²⁷. Chaque acteur apporte une certaine valeur ajoutée à l'aide humanitaire et peut mettre en œuvre des actions complémentaires qui participeraient à la fourniture de secours plus appropriés.

Le secteur privé, qui investit de façon croissante le champ de l'assistance humanitaire, apporte généralement une expertise et des technologies innovantes, grâce à des connaissances et à des compétences poussées dans un domaine particulier, qui peuvent être rapidement mobilisables¹⁶²⁸. La mise au point et la distribution de l'aliment thérapeutique *Plumpy'Nut*[®] par Nutriset illustre parfaitement la plus-value d'une innovation issue de la sphère privée pour la lutte contre la malnutrition. Des entreprises comme DHL, VISA ou la Fondation Ikea apportent également leurs compétences au service des acteurs humanitaires, respectivement en matière de logistique, de supports de transferts monétaires et de confection d'abris d'urgence¹⁶²⁹.

Néanmoins, face à cette multitude d'acteurs, l'absence de coordination réelle conduit à des incohérences de gestion, impliquant des failles dans le dispositif de réponse ou, au contraire, des duplications, qui peuvent se révéler fatales. Il a, par exemple, souvent été constaté sur le terrain des duplications d'activités par des acteurs différents auprès d'une même communauté alors que des populations vivant à quelques kilomètres restaient démunies. Dès lors, des efforts de coordination ont été menés depuis une dizaine d'années aux niveaux international et européen¹⁶³⁰. Les différents donateurs se sont engagés à améliorer la qualité de l'aide humanitaire internationale et notamment, de mieux coordonner leurs financements¹⁶³¹.

Or, la Commission ne participerait-elle pas à la complexification de ce paysage humanitaire avec la création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire ? Si celui-ci

¹⁶²⁷ Les atouts des différents acteurs pour la DG ECHO sont étudiés *supra* Partie 3, chap. 1, I, A, 1.

¹⁶²⁸ La Commission encourage d'ailleurs l'intégration de la responsabilité sociale des entreprises dans la culture d'entreprise des grands groupes mondiaux, voir la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 25 octobre 2011, *Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014*, COM(2011) 681 final du 25.10.2011.

¹⁶²⁹ « Resilience and the new humanitarians : what world humanitarian day really needs », *Humanitarian Futures Programm*, 2 avril 2013, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/blog/resilience-and-the-new-humanitarians-what-world-humanitarian-day-really-needs> et « L'abri du futur pour les réfugiés », *IRIN*, 7 août 2013, disponible sur : <http://www.irinnews.org/fr/report/98535/l-abri-du-futur-pour-les-refugiés>.

¹⁶³⁰ Voir *supra* Partie 2, chap. 2, I et II, A.

¹⁶³¹ Voir les initiatives, telles que la *Good Humanitarian Donorship* (GHD). Répond également à cet objectif la création de l'*Inter-Agency Standing Committee* (IASC) en juin 1992 dans le cadre de la résolution n° 46/182 de l'AGNU sur le renforcement de l'assistance humanitaire. Ce Comité réunit la FAO, OCHA, le PNUD, le FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la Population), UN-Habitat, le HCR, l'UNICEF, le PAM et l'OMS, ainsi que le CICR et la FICR en tant qu'observateurs.

illustre avec acuité les efforts de la Commission en termes de constitution d'une identité européenne et d'accroissement de son rôle sur la scène internationale, la pertinence d'un tel « acteur » reste posée, nous l'avons vu¹⁶³².

Markus Held, Coordinateur du Corps volontaire européen d'aide humanitaire au sein de la DG ECHO affirmait en 2011 : « *I think volunteers can be our best ambassadors of giving a face to volunteering and giving a face to humanitarian aid* »¹⁶³³ et « *EU volunteers will add a human face to our efforts in this field, allowing Europeans to contribute with their hands, in addition to our funds* »¹⁶³⁴. Dans le même ordre d'idées, la Commission pense que les volontaires donneront un visage humain à l'aide humanitaire de l'UE et qu'ils permettront d'accroître la visibilité de la Commission en donnant une « *image positive de l'Union dans le monde* »¹⁶³⁵. D'ailleurs, dans sa proposition de règlement, la Commission prévoit les modalités des actions d'information, de communication et de sensibilisation visant à promouvoir le volontariat dans le domaine de l'aide humanitaire¹⁶³⁶. Ces modalités devraient être appliquées tant par les volontaires que par les organisations d'envoi et d'accueil.

Le Corps est clairement un élément majeur de la politique de visibilité de la DG ECHO, grâce au déploiement, au soutien d'organismes locaux et à la formation d'un réseau de volontaires. La Commissaire Georgieva en a fait une priorité afin que la Commission capitalise sur quelques-unes des rares initiatives concrètes – l'aide humanitaire et le volontariat – qui suscitent tant d'enthousiasme auprès du public européen¹⁶³⁷. Dès lors, la création de ce Corps semble moins répondre à une volonté de fournir une aide efficace qu'à un souci d'accroître la visibilité de la Commission. Il n'est pourtant pas garanti que le Corps apporte la visibilité recherchée, compte tenu des réactions plutôt critiques que le projet a recueillies.

Alors que la Commission s'efforce d'éviter les duplications, le Corps volontaire européen ajoutera un élément visuel supplémentaire dans le paysage des communautés auprès desquels ils interviendront. Dans la majorité des cas, ils seront déployés sur des

¹⁶³² Voir *supra* I, C.

¹⁶³³ Interview en marge de la conférence « The European Voluntary Humanitarian Aid Corps – state of play and next steps » organisée par la DG ECHO à Budapest le 17.06.2011, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/evaidvolunteers/pilot_projects_fr.htm.

¹⁶³⁴ VOICE, « A Partnership for supporting humanitarian volunteering », *op. cit.*, p. 7.

¹⁶³⁵ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 2. Voir également COMMISSION EUROPEENNE, « European Voluntary Humanitarian Aid Corps. Expressing EU citizen's solidarity through volunteering », *op. cit.*, p. 1.

¹⁶³⁶ COM(2012) 514 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 7 et art. 17 p. 21.

¹⁶³⁷ Voir GEORGIEVA Kristalina, « Class act », *The Parliament magazine*, n° 336, 24 octobre 2011, p. 11-12 ; COMMISSION EUROPEENNE, *Eurobaromètre standard*, n° 73, vol. 2, *op. cit.*, p. 175 et COMMISSION EUROPEENNE, *Special Eurobarometer*, n° 384, *op. cit.*, p. 28-29, Q3 et T11.

terrains dans lesquels une pléthore d'acteurs intervient déjà, chacun avec son logo et ses éléments de visibilité, auxquels s'ajouteront donc ceux du Corps européen¹⁶³⁸. Alors que la Commission oblige ses partenaires humanitaires à rendre visible le logo de la DG ECHO, qu'en est-il dans le cas du Corps européen ? Les partenaires vont-ils souhaiter instaurer une certaine réciprocité et voir apparaître leur logo sur les tenues des volontaires ?

D'ailleurs, si le respect des principes humanitaires par les volontaires, prôné par la Commission, devrait être favorisé grâce à leur déploiement par les partenaires, eux-mêmes actifs dans la promotion de ces principes, les ambitions de la Commission en matière de communication des volontaires risquent de nuire à ces mêmes principes. La Commission envisage en effet que des volontaires peu expérimentés soient chargés de la communication, comme cela a été le cas lors du séisme en Haïti¹⁶³⁹. Alors que les responsables de l'information et de la communication des bureaux régionaux d'ECHO sont rigoureusement sélectionnés, cette dualité et cette complaisance surprennent. Il est donc dans l'intérêt de la Commission de s'assurer que les volontaires déployés communiquent convenablement et qu'ils ne commettent pas d'impairs nuisant à la neutralité, à l'impartialité voire à l'indépendance de l'aide européenne. L'éventualité qu'ils agissent en tant qu'« *ambassadeurs* », non seulement du Corps, mais aussi de l'aide, est inscrite dans l'objectif de renforcer la capacité de l'Union à fournir l'aide humanitaire et semble en réalité servir la quête de visibilité de la Commission en la matière¹⁶⁴⁰.

La complexification du paysage humanitaire n'est pas sans poser de questions sur la place qu'occupe – ou qu'entend occuper – la DG ECHO dans ce système, d'autant plus qu'elle est un acteur relativement jeune par rapport aux organismes intervenant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale ou les années soixante, organismes ayant acquis au fil des décennies une expérience et une légitimité peu contestées. En considération des besoins croissants liés à la fréquence et à l'ampleur accrues des crises depuis quelques années, un acteur supplémentaire, d'autant plus un bailleur, n'est certes pas superflu. Néanmoins, ne risque-t-il pas « d'être de trop », de nuire à l'efficacité de l'aide en agissant dans des zones ou des secteurs où d'autres organismes sont déjà bien présents ? La création d'ECHO, en définitive, n'a-t-elle pas nui à l'efficacité de l'aide ? Compte tenu de la valeur

¹⁶³⁸ Il est prévu que les volontaires portent un t-shirt bleu arborant le drapeau européen, la mention « *EU Aid volunteers* » ainsi que leur devise « *we care, we act* ».

¹⁶³⁹ En Haïti, « *des tâches susceptibles d'être effectuées par des volontaires moins expérimentés ont également été sélectionnés, comme [...] la communication* ». Plus généralement, « *la sensibilisation, l'information et la communication ont également été retenues comme des domaines auxquels les volontaires pourraient davantage participer* » (COM(2010) 683 du 23.11.2010, *op. cit.*, p. 7). La Commission y réaffirmait aussi son attachement aux principes humanitaires (*ibid.*, p. 5).

ajoutée apportée par ECHO et de la pertinence de son action, nous concluons que l'émergence de ce nouvel acteur n'est pas illégitime. À cela s'ajoute que l'aide humanitaire de la Commission participe à la constitution d'une identité européenne et au rayonnement international de l'Union.

3. Contribution à l'identité européenne et au rayonnement international

L'action humanitaire de la Commission contribue à l'identité européenne et au rayonnement international selon deux processus. La DG ECHO permet aux citoyens européens de s'identifier à l'Union européenne ; l'action humanitaire de la Commission joue alors un rôle fédérateur au sein de l'Union. Mais l'impact de la DG ECHO se ressent également sur la scène internationale, en particulier humanitaire, puisqu'elle est l'un des acteurs incontournables du système humanitaire et qu'elle contribue à renforcer la place et à accroître l'influence de l'Union dans le monde¹⁶⁴¹.

L'action humanitaire de la Commission a l'avantage, nous l'avons vu, de la visibilité, mais aussi de la proximité, de l'efficacité et de la responsabilité. Ces atouts permettent à l'aide humanitaire d'être l'action extérieure contribuant le plus à « cimenter » et à légitimer l'Union européenne.

D'après Cécile Aptel, la création d'ECHO, en permettant de mieux valoriser l'action humanitaire de la Commission, a pu être considérée comme l'un des éléments majeurs et efficaces pour améliorer la popularité des institutions européennes¹⁶⁴². L'Office humanitaire serait ainsi l'une des entités de la Commission offrant le plus de visibilité auprès du public. En effet, les contribuables peuvent se représenter la nature de l'action dont l'Office a la responsabilité, contrairement à d'autres Directions générales dont l'activité est moins compréhensible, voire reste relativement « floue » dans leur esprit. De plus, l'action humanitaire appartient aux politiques les plus consensuelles, donc fédératrices, avec l'action pour le climat et la défense des droits de l'homme. Selon le Commissaire Louis Michel, l'aide humanitaire « constitue l'une des projections les plus concrètes et les plus ambitieuses de l'Union européenne. Mais surtout, elle est une de ses plus belles expressions, car elle est

¹⁶⁴⁰ Voir SWD(2012) 265 final du 19.09.2012, *op. cit.*, p. 30. Au sujet de la quête de visibilité, voir *infra* II, A.

¹⁶⁴¹ Nous ne développerons pas ici le débat sur l'Union européenne en tant qu'acteur international. À ce sujet, voir principalement l'état de la recherche analysé dans IRONDELLE Bastien, PETTIVILLE Franck, « Relations internationales », dans BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, coll. Études politiques, 2008, 390 p., p. 29-52, notamment p. 35-37 et 40-41. D'autres sources ont évidemment nourri notre réflexion au sujet de la place de l'Union européenne dans le dispositif international et sont présentées dans la bibliographie.

porteuse de nos valeurs fondatrices : la solidarité, le respect de la dignité humaine, l'égalité, la tolérance et l'engagement personnel »¹⁶⁴³.

Par ailleurs, les résultats des actions entreprises sont visibles instantanément (en termes de vies sauvées), les médias accordent généralement une forte attention aux catastrophes, en particulier naturelles, et l'opinion publique est généralement favorable à l'action humanitaire qui véhicule une image globalement positive¹⁶⁴⁴. Les eurobaromètres ont régulièrement informé la Commission que les citoyens européens soutenaient dans une large mesure son action dans ce domaine et qu'ils étaient majoritairement favorables à ce que l'aide humanitaire soit entreprise par la Commission¹⁶⁴⁵. Or, l'opinion publique « *peut être incitation, légitimation tout autant que frein à l'action. Une intervention durable ne peut plus se faire aujourd'hui sans un soutien fort de l'opinion publique* »¹⁶⁴⁶.

Ensuite, le partenariat avec des organismes associatifs majoritairement implantés dans les États membres de l'Union facilite l'identification des citoyens, traditionnellement attachés aux valeurs véhiculées par ces organisations, à l'Europe¹⁶⁴⁷. D'une part, ces partenaires sont chargés de la mise en œuvre de l'aide et sont donc les opérateurs. D'autre part, ils financent directement des campagnes d'information et de sensibilisation autour du rôle international de la Commission, celle-ci enjoignant les partenaires à utiliser la « *terminologie européenne* »¹⁶⁴⁸. Les interactions régulières et fréquentes entre la DG ECHO et ses partenaires renforcent l'identification en participant à un processus de socialisation. Ce processus conduit les ONG à intégrer, plus ou moins consciemment, une dimension européenne dans leurs activités de communication¹⁶⁴⁹.

¹⁶⁴² APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 64.

¹⁶⁴³ COMMISSION EUROPEENNE, « Dans l'ombre des crises oubliées », *Brochure d'information*, 2007. Les évaluateurs jugeaient aussi qu'ECHO contribuait au « *maintien de la tradition européenne de neutralité, d'indépendance et d'impartialité dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire* » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, *op. cit.*, p. 42).

¹⁶⁴⁴ Voir les Eurobaromètres relatifs à l'aide humanitaire, *op. cit.*

¹⁶⁴⁵ L'Eurobaromètre publié en 2012 indique qu'en dépit de la crise économique, un nombre important et croissant de citoyens européens estime qu'il est important que l'Union continue à financer l'action humanitaire (88 % en 2012 contre 79 % en 2010). En 2006, 91 % des personnes interrogées étaient favorables à l'engagement de l'UE dans le domaine humanitaire et 56 % estimaient que l'aide est plus efficace lorsqu'elle est fournie par la Commission européenne plutôt que par les États membres. En 1995, deux ans après les premiers pas d'ECHO, 49 % des personnes interrogées estimaient que l'Union européenne devait accroître son assistance humanitaire aux pays tiers et 32 % souhaitaient voir cette aide inchangée.

¹⁶⁴⁶ HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « Crises, coopération et développement », *Rapport de la Commission « Gestion, prévention des crises et coopération »*, présidée par F. Tiberghien, 23 novembre 2000, 75 p., p. 31.

¹⁶⁴⁷ SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », *op. cit.*, p. 14.

¹⁶⁴⁸ Terminologie définie dans des lignes directrices : DG ECHO, *Un partenariat pour la communication*. *op. cit.*

¹⁶⁴⁹ SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », *op. cit.*, p. 14. L'auteur ajoute : « *contrary to other donors, some EU efforts may be interpreted as specifically addressed to European identity*

Les montants et les efforts que la Commission consacre à l'aide humanitaire témoignent de son implication et de son souci de sauver des vies. L'efficacité de l'aide fournie par la DG ECHO peut s'évaluer à l'aune de la sélection rigoureuse des projets qu'elle décide de financer, mais aussi des partenaires auxquels elle confie la mise en œuvre de ces projets. En apportant son soutien financier aux organismes spécialisés dans l'action humanitaire, ECHO leur a permis de perfectionner leur savoir-faire et d'accroître leur expérience : « globalement, les ONG se montrent donc plutôt satisfaites de l'existence de ECHO, ce qui est aisément compréhensible dans la mesure où elles ont directement bénéficié de l'accroissement des budgets communautaires consacrés à l'humanitaire »¹⁶⁵⁰.

Les États membres ont aussi accueilli favorablement la création d'ECHO, en témoigne le mandat qu'ils ont consenti à lui octroyer par le règlement de 1996, malgré une volonté de contrôle : « les responsables des départements chargés de l'aide humanitaire dans les différents États membres ont tenu à exprimer leur pleine satisfaction quant au travail effectué par la DG ECHO »¹⁶⁵¹. Christine Declerck-Tiberghien en conclut que « la Communauté européenne n'a donc pas rencontré de difficultés majeures pour imposer l'Office humanitaire comme un acteur incontournable de l'aide humanitaire européenne »¹⁶⁵².

Enfin, l'action de la DG ECHO peut également être qualifiée de responsable, en raison notamment, nous l'avons vu, des comptes qu'elle rend et de l'adoption d'une gestion transparente qui s'accompagne d'une mise à disposition des informations à chaque étape du processus politique¹⁶⁵³. ECHO a décidé de ne recourir à sa compétence opérationnelle que dans des situations d'absolue nécessité, estimant que les organismes existants disposaient de meilleures compétences et de davantage d'expérience. Cette décision souligne le réalisme, l'humilité, la responsabilité et le souci d'efficacité dont ECHO a su faire preuve¹⁶⁵⁴. En conséquence, la DG ECHO a acquis une place inédite dans le système international

building. [...] The insistence on marketing techniques and on concepts such as European Humanitarian identity clearly point to the fact the EU is experimenting new ways to contribute to the emergence of a European identity. However, [...] there is no reason to assume a priori that the Commission efforts are not going to be successful » (ibid., p. 15).

¹⁶⁵⁰ DECLERCK-TIBERGHIEEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 90.

¹⁶⁵¹ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 20.

¹⁶⁵² DECLERCK-TIBERGHIEEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 90.

¹⁶⁵³ Au sujet des contrôles, voir *supra* Partie 1, chap. 2, I, C. Au sujet de la transparence, la DG ECHO serait parmi les acteurs les plus transparents, notamment en comparaison des bailleurs bilatéraux (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 35). Pourtant, cela n'empêche pas les médias de présenter la Commission le plus souvent comme une entité sans visage, distante, voire nuisible (voir EDWARDS Geoffrey, SPENCE David (dir.), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 2006, 598 p., p. 5-6). Lors d'un entretien avec Claire BARRAULT (*Regional Information Officer*, DG ECHO) à Paris en juin 2008, celle-ci nous confirmait que les médias n'étaient pas toujours intéressés à relayer une image positive de la Commission européenne.

humanitaire, celle d'un bailleur important susceptible de mobiliser des capacités opérationnelles, mais aussi celle d'une entité insérée dans une institution politique tentant d'affirmer le caractère apolitique de son action.

L'aide humanitaire de la Commission contribue de façon importante à la projection d'une certaine image de l'Union dans le monde. Les montants financiers engagés dans ce domaine indiquent le rôle croissant qu'elle occupe sur la scène internationale ainsi que son impact sur le système humanitaire international¹⁶⁵⁵. D'ailleurs, la Commission n'hésite pas à amalgamer l'action des États membres pour faire valoir que l'Union européenne est le premier bailleur humanitaire au monde, alors qu'elle insiste habituellement sur les différences en termes de nature et d'objectifs entre son aide et celle des États membres.

Face à une composante remportant l'adhésion de l'opinion publique et suscitant peu de contestation de la part des États membres, la Commission pourrait s'appuyer davantage sur son rôle d'acteur humanitaire pour renforcer l'identité européenne. L'action de la DG ECHO permet de « *maintenir la tradition européenne humanitaire qui veut que la mise en œuvre soit dictée par les besoins, tout en réalisant son potentiel et en répondant aux attentes des citoyens européens, mais aussi de la communauté internationale de l'aide humanitaire* »¹⁶⁵⁶. Au-delà du mandat accordé à la Commission dans le domaine de l'aide humanitaire, celle-ci « *revêt un attrait encore beaucoup plus important pour l'UE, en ce qu'[elle] constitue un moyen de se forger une identité sur la scène internationale* »¹⁶⁵⁷.

La DG ECHO n'a jamais défini clairement le rôle qu'elle comptait jouer sur la scène internationale humanitaire. Cela tient-il à sa jeune existence ? Ou n'a-t-elle pas osé s'imposer face aux velléités des États membres dans ce domaine ? Pourtant :

« La Commission européenne, par le biais de la DG ECHO, a été investie du mandat légal et possède le potentiel nécessaire pour mieux assumer le rôle de coordinateur de l'aide humanitaire communautaire, ainsi que pour promouvoir la complémentarité et la cohérence de l'ensemble de la politique s'y rapportant. Si la Commission mettait en œuvre cette partie du mandat [...], l'aide humanitaire de l'UE pourrait devenir plus efficace et

¹⁶⁵⁴ Voir aussi DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 87.

¹⁶⁵⁵ Ce point de vue est partagé par l'évaluation publiée en 2006 : « *L'Union européenne est à présent l'acteur humanitaire prédominant sur la scène internationale, non seulement compte tenu des niveaux de financement qu'elle gère, mais aussi en termes de respect des valeurs traditionnelles fondamentales en matière humanitaire* » (GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 3) et Helen Versluys : « *[the] considerable budgetary resources provide the EU with the potential to act as a world-leading humanitarian aid donor achieving a significant impact on international humanitarian action* » (VERSLUYS Helen, « *EU humanitarian aid : lifesaver or political tool* », op. cit., p. 94).

¹⁶⁵⁶ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 4.

¹⁶⁵⁷ APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, op. cit., p. 64

efficente. Un tel changement ne pourrait qu'avoir un impact positif sur le rayonnement international de l'UE »¹⁶⁵⁸.

Ce défaut de cohérence et de coordination nuit donc à l'influence internationale de la Commission et, en définitive, de l'Union. L'étude des contributions financières aux organismes internationaux est sur ce point éclairant. Bien que l'Union dans son ensemble contribue majoritairement au budget du MICR, son influence n'est pas à la hauteur de son engagement. Inversement, les États-Unis jouissent d'une grande influence alors que leur contribution ne représente que la moitié de celle de l'Union. Cette observation s'applique également aux agences humanitaires des Nations Unies. Ce déficit d'influence s'explique principalement par la fragmentation de l'aide européenne en vingt-neuf contributions (des États-membres et de la Commission), « *qui ne peut être vue comme une contribution unique, allouée en vertu d'une stratégie commune* »¹⁶⁵⁹. Le rôle de la Commission en termes de coordination a donc une portée significative, par le potentiel d'influence fédératrice qu'elle peut exercer sur les États membres et par la position qu'elle occupe sur la scène internationale¹⁶⁶⁰.

ECHO participe au rayonnement international de l'Union depuis sa création. D'ailleurs, la création même de l'Office, outre son impact significatif sur le déploiement de l'aide dans le monde, est considérée comme une tentative de la Commission de devenir un acteur international¹⁶⁶¹. Au début des années quatre-vingt-dix, l'aide humanitaire constituait l'une des rares actions extérieures « *à sa disposition pour modeler le rôle d'acteur international des institutions européennes* »¹⁶⁶². En effet, « *dans de nombreux cas importants, l'aide humanitaire est la seule source substantielle de financement communautaire dans des pays présentant un intérêt politique considérable [...] ce fait constitue à la fois une dimension importante des actions d'ECHO et une source potentielle de conflit entre les priorités humanitaires et politiques* »¹⁶⁶³. Cécile Aptel cite l'exemple du rôle joué par l'émergence de la politique humanitaire dans la normalisation des relations

¹⁶⁵⁸ GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Évaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, op. cit., p. 8.

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 19 et 31.

¹⁶⁶⁰ Voir DECLERCK-TIBERGHEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, op. cit., p. 452.

¹⁶⁶¹ Voir notamment HOLLAND Martin, *The European Union and the third world*, Houndmills Basingstoke, Palgrave, 2002, 272 p., p. 101.

¹⁶⁶² APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, op. cit., p. 64. L'auteur ajoute : « *il semble probable que la Commission ait pressenti l'importance que la politique humanitaire allait prendre dans les relations internationales et se soit dotée de cette compétence comme d'un instrument permettant de renforcer son pouvoir dans le domaine des relations extérieures* » (ibid., p. 64-65). Voir également VERSLUYS Helen, « *EU humanitarian aid : lifesaver or political tool* », op. cit., p. 102.

¹⁶⁶³ COM(1999) 468 final du 26.10.1999, op. cit., p. 7.

entre l'Union européenne et l'Iran, survenue « *après que l'Iran eut accepté de coopérer à la politique humanitaire organisée en faveur des Kurdes d'Irak* »¹⁶⁶⁴.

L'ambiguïté des relations entre les dimensions humanitaire et politique de l'action extérieure de la Commission a été nourrie par les difficultés de la politique étrangère et de sécurité commune à s'affirmer. Ce qui a conduit la Commissaire Bonino à déclarer qu'ECHO était parfois amené à « *être une sorte de "voix de la conscience"* »¹⁶⁶⁵. ECHO a donc occupé l'espace laissé libre par l'absence puis la paralysie de la politique étrangère pour, en définitive, être la principale forme de représentation de l'Union dans le monde. Toutefois, sa contribution n'est pas uniquement liée à l'absence d'alternative politique. « *Seule action incontestable et incontestée* »¹⁶⁶⁶, l'objectif principal de l'aide humanitaire est de venir en aide aux personnes victimes de catastrophes sur tous les terrains de crise dans le respect des principes humanitaires, permettant ainsi à l'Union d'être présente partout dans le monde. D'ailleurs, « *la Commission convient que l'aide humanitaire est un élément important de l'identité de l'Union européenne vis-à-vis de l'extérieur* »¹⁶⁶⁷.

Les initiatives européennes dans le domaine de l'aide humanitaire peuvent être considérées constituer une « *politique symbolique* », permettant à l'Union d'affirmer son identité et son rôle – en particulier son image de puissance civile – sur la scène internationale. Grâce à la fourniture d'aide humanitaire, l'Union entend montrer à la société civile qu'elle est un acteur international « *éthique* », tentant de réduire la souffrance humaine dans les pays tiers¹⁶⁶⁸.

Partant du constat que l'action internationale de l'Union dans ce domaine existe et qu'elle est perçue comme bien fondée puisqu'elle « *est approuvée par une large majorité de citoyens quel que soit le pays* », Damien Helly et Franck Petiteville avancent que « *dans certains domaines, tels l'aide humanitaire ou la protection de l'environnement, l'action internationale de l'UE apparaît d'ores*

¹⁶⁶⁴ APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 65.

¹⁶⁶⁵ « Entretien avec Emma Bonino, Commissaire européen chargée de l'aide humanitaire », *Projets*, n°254, Été 1998, p. 6-12. Voir aussi MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op. cit.* p. 119.

¹⁶⁶⁶ DECLERCK-TIBERGHIEN Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, *op. cit.*, p. 430.

¹⁶⁶⁷ COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 12. Plus loin, les consultants saluent « *l'importante contribution apportée par ECHO à l'identité de l'UE à l'extérieur* » (*ibid.*, p. 22).

¹⁶⁶⁸ VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool », *op. cit.*, p. 91. Franck Petiteville va dans le même sens : « *c'est certainement [la dimension humanitaire], mise en œuvre via l'Office humanitaire de la Communauté (ECHO) et les organisations humanitaires qu'il finance, qui se prête le mieux à la mise en valeur de l'aide communautaire au plan international. Présentant ECHO comme "un acteur incontournable de la scène humanitaire mondiale", la Commission s'auto-célèbre en ces termes : "La Commission a réussi à déployer sur des terrains particulièrement difficiles du fait de conflits armés, un volume d'aide sans précédent avec des moyens relativement limités"* » (PETITVILLE Franck, « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de Sciences Politiques*, vol. 51, n° 3, juin 2001, p.431-458, ici p. 444).

et déjà légitime »¹⁶⁶⁹. Nous pouvons par conséquent en conclure que l'aide humanitaire est un vecteur de légitimation de l'action de la Commission – parallèle à celle des États membres – voire de l'Union elle-même.

Conclusion du Chapitre 2

Nous posons en introduction la question de la manière dont la Commission européenne influence le système humanitaire international. Franck Petiteville concède que cette influence « se prête rarement à une mise en scène spectaculaire » tout en concluant qu'« elle ne saurait pourtant être ignorée »¹⁶⁷⁰. Dans sa quête d'influence sur la scène internationale, la Commission bénéficie sans conteste des atouts de la DG ECHO, qui lui confèrent par ailleurs sa particularité.

Il s'agit tout d'abord de l'un des plus importants bailleurs d'aide humanitaire. De plus, la Commission se positionne comme un acteur essentiel du système international humanitaire par la promotion et la diffusion des valeurs et principes afférents à l'aide humanitaire. Il faut en effet relever qu'elle est la seule entité, avec le CICR, à avoir pris autant au sérieux la défense du droit international humanitaire. Le poids politique de l'Union joue d'ailleurs en faveur du respect du droit et des principes humanitaires auxquels la DG ECHO est attachée. Dès lors, la légitimation de celle-ci, mais aussi de la Commission, est soutenue par la diffusion de normes internationales.

Ensuite, la Commission s'est efforcée, dès la création d'ECHO, non seulement de former de façon continue son personnel, qu'il soit au siège à Bruxelles ou sur le terrain, mais elle s'est aussi impliquée davantage que ses pairs dans la professionnalisation de ses partenaires et de futurs acteurs humanitaires. Ces actions, en répondant au souci d'améliorer la coordination et la qualité de l'aide octroyée, renforcent la légitimation et étendent l'influence de la DG ECHO, donc de l'Union.

Comme l'aide humanitaire de la Commission est octroyée sur la base de l'impartialité, elle est plus acceptable, notamment dans des contextes difficiles où, en

¹⁶⁶⁹ HELLY Damien, PETITEVILLE Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2005, 274 p., p. 48-49. Les auteurs fondent leur analyse sur les travaux de Richard Sinnott, qu'ils citent : « pour qu'une politique européenne soit déclarée légitime, il faut non seulement que les citoyens estiment justifiée la prise de décision au niveau européen (ce qu'il appelle "l'internationalisation attribuée"), mais également que les institutions européennes la revendiquent comme relevant le leur champ d'action (ce qu'il nomme "l'internationalisation exogène"), et enfin que la nature du problème concerné motive la prise de décision au niveau européen (ce qu'il désigne par les termes "internationalisation endogène") » (*ibidem*).

comparaison, l'aide d'un État membre de l'Union serait par exemple moins bien perçue. Par conséquent, la couverture géographique de la DG ECHO est beaucoup plus étendue que celle de n'importe quel État membre¹⁶⁷¹. La présence sur le terrain est assurée non seulement par le dispositif composé des experts de la DG ECHO et le réseau de bureaux nationaux, qui complète et collabore avec le réseau déjà conséquent de délégations de l'Union, mais aussi par la présence effective sur le terrain des partenaires opérationnels.

Cette présence conséquente contribue évidemment à accroître la visibilité de la Commission. Comme le résume Cécile Aptel : en créant l'Office humanitaire, « *la Commission réalisa alors l'importance que pouvait avoir cette politique dans le processus d'intégration européenne, en particulier les dividendes en terme de popularité qu'elle peut apporter, et le fait qu'elle constitue un premier élément de politique extérieure. Elle y vit un moyen de mieux faire connaître son action sur la scène internationale, dans un domaine particulièrement valorisé par les opinions publiques* »¹⁶⁷². En conséquence, la Commission s'est attachée à financer des programmes afin d'améliorer sa visibilité dans le monde et de renforcer l'identité européenne.

Deux décennies d'expériences ont donc suffi à consolider l'action humanitaire de la Commission et ont participé à l'affirmation de l'action internationale de l'Union. Bailleur devenu incontournable, la DG ECHO joue aussi un rôle majeur dans la définition des politiques internationales humanitaires aux côtés d'autres instances influentes : « *si un acteur international se définit par sa capacité à produire de l'influence à l'échelle internationale, c'est-à-dire à affecter la distribution des ressources et la définition des valeurs à l'échelle planétaire, on ne saurait contester aujourd'hui à [la DG ECHO] cette qualité d'acteur international [humanitaire]* »¹⁶⁷³.

En définitive, l'aide humanitaire s'affirme comme un atout stratégique majeur de l'Union dans ses relations extérieures. Toutefois, sans amélioration considérable de la cohérence et de la coordination des actions extérieures de la Commission et des politiques étrangères des États membres, cet acteur international ne pourra jouir pleinement de la visibilité qu'il convoite et de l'influence à laquelle il aspire.

¹⁶⁷⁰ PETITVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 207.

¹⁶⁷¹ Voir le Rapport Barnier, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁷² APTEL Cécile, *La Politique d'aide humanitaire de l'Union européenne...*, *op. cit.*, p. 90.

¹⁶⁷³ PETITVILLE Franck, « L'Union dans les relations internationales : du *soft power* à la puissance ? » dans *Questions internationales*, n° 7, mai-juin 2004, p. 63-72, ici p. 71. Nous avons remplacé « l'Union européenne » par « la DG ECHO » et ajouté l'adjectif « *humanitaire* » en fin de citation.

Conclusion de la troisième partie

La stratégie de lutte contre la malnutrition au Sahel élaborée par la DG ECHO est un parfait exemple de sa quête de reconnaissance et d'influence. Ce projet pilote lui a permis de communiquer sur les pratiques ayant contribué à combattre plus efficacement la malnutrition, notamment dans sa forme aiguë sévère. Grâce aux activités de plaidoyer, elle a encouragé d'autres donateurs à s'impliquer davantage en faveur de la nutrition, en particulier au Sahel. En défendant une approche régionale, cohérente et proactive, la DG ECHO cherche, par cette stratégie, à accroître sa visibilité et son influence.

Cependant, elle se trouve dans une position délicate. La quête d'influence de la Commission en Europe et dans le monde confère indirectement à l'aide humanitaire un intérêt politique. Par conséquent, en dépit des efforts de la DG ECHO pour promouvoir les normes humanitaires et prôner l'attribution de l'aide humanitaire sur la seule évaluation des besoins des personnes les plus vulnérables, cette composante de l'action extérieure revêt un caractère politique en servant, *in fine*, les intérêts de l'Union.

Les vingt ans d'existence de l'Office humanitaire permettent de constater la valeur ajoutée qu'une telle entité a progressivement apportée tant au niveau de l'Union européenne que sur la scène internationale. Initialement conçue comme un bailleur opérateur, la DG ECHO a beaucoup insisté sur l'idée de fournir l'aide humanitaire avec une identité spécifique¹⁶⁶⁷. Cette singularité, qui s'exprime désormais en termes d'expertise et de présence dans le monde, valide l'idée selon laquelle la légitimité externe renforce la légitimité interne¹⁶⁶⁸. La DG ECHO participe en définitive au rayonnement international de la Commission mais aussi à la construction identitaire de l'Union. De surcroît, l'influence qu'elle exerce témoigne de l'arrivée à maturité de cet acteur au sein du système humanitaire international, vingt ans après sa création.

¹⁶⁶⁷ Nous rejoignons ici l'idée développée dans SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », *op. cit.*, p. 14.

¹⁶⁶⁸ Voir GARDNER FELDMAN Lily, « Reconciliation and legitimacy. Foreign relations and enlargement of the European Union » dans BANCHOFF Thomas et SMITH Mitchell P., *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, Londres/New York, Routledge, 1999, 232 p., p. 66-90, ici p. 77-78.

CONCLUSIONS

« *L'humanitaire n'apparaît pas comme une dimension spontanée de l'Union européenne* »¹⁶⁷². Qu'en est-il de ce jugement, porté en 2002, une décennie plus tard ?

L'identité et le rôle de l'Union sur la scène internationale s'évaluent, selon Barbara Delcourt, à la lumière de l'autonomie, de la cohérence et de l'autorité de ses actions. Ces trois paramètres permettent « *d'évaluer la capacité de l'UE à influencer ses membres et le monde extérieur, grâce à la définition d'un projet politique spécifique soutenu par des ressources propres* »¹⁶⁷³. Or, il ne suffit pas que la Commission soit dotée formellement de capacités, elle doit pouvoir en disposer à l'aide de moyens matériels adéquats et sans être limitée par des contraintes internes ou externes. Que permet de conclure l'articulation de ces trois éléments appliqués à l'aide humanitaire de la Commission européenne ?

Pour les organisations internationales, l'autonomie est « *une condition de leur visibilité, un élément nécessaire de leur identité* » et présupposerait « *une forme d'indépendance à l'égard des États membres et du monde extérieur* »¹⁶⁷⁴. L'autonomie de la Commission s'apprécie à la faveur de la personnalité juridique internationale dont jouit l'Union alors qu'elle en est l'organe exécutif. Cette qualité lui permet de déployer de façon autonome sur la scène internationale les compétences particulières que les États membres lui attribuent¹⁶⁷⁵. Assurant la totalité du cycle d'un projet humanitaire, la DG ECHO bénéficie d'une relativement large autonomie au sein de la Commission, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la Commission a dû attendre le traité de Lisbonne pour se voir accorder une compétence expresse en matière d'aide humanitaire. Cette compétence, partagée à titre dérogatoire, est néanmoins controversée en raison de son interprétation duale au sein de ce traité. La Commission délègue à la DG ECHO le pouvoir de définir les modalités de financement et de sélectionner les projets qui participent à atteindre les objectifs qu'elle a définis dans le cadre de sa stratégie. La structure et les mécanismes de

¹⁶⁷² BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne, op. cit.*, p. 11.

¹⁶⁷³ DELCOURT Barbara, « L'Union européenne : acteur des relations internationales ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, p. 522-531.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 526.

¹⁶⁷⁵ *Ibidem*.

gestion d'ECHO ont évolué parallèlement à la progression de ses activités d'aide d'urgence et des compétences qui lui ont été confiées, de telle sorte que l'autonomie décisionnelle dont elle bénéficie se distingue dans la bureaucratie européenne. En conséquence, la DG ECHO détient la maîtrise de la stratégie humanitaire de l'Union.

Ensuite, ECHO a bénéficié, dès sa création, d'un statut particulier au sein de l'Union européenne. La DG ECHO est institutionnellement séparée des autres entités responsables des relations extérieures. Son maintien en dehors du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) récemment créé confirme la place singulière que la Commission lui accorde. Cette autonomie est renforcée par la présence de bureaux et de personnel sur le terrain, travaillant la plupart du temps hors du cadre habituel des délégations de l'Union, qui ont acquis, grâce à leur expertise, une capacité d'influence sur l'aide humanitaire de la Commission. La flexibilité et la rapidité d'action dont fait preuve la DG ECHO participent également à la singulariser des autres institutions européennes.

Appréciations à présent la *cohérence*. Un acteur souhaitant jouer un rôle influent dans les relations internationales ne peut se permettre d'offrir d'éventuelles incohérences ni divergences internes. Pour la Commission, cela se traduit par les fameux principes de cohérence, de coordination et de complémentarité qui s'appliquent tant au sein du système institutionnel européen qu'avec les États membres. En dépit des efforts menés dans le sens d'une plus grande cohérence des actions européennes, un potentiel d'amélioration demeure.

L'action humanitaire de la Commission, composée principalement de l'aide d'urgence et de l'aide alimentaire, est dérivée d'autres compétences, notamment de la coopération au développement, de l'aide aux réfugiés et de la politique agricole commune. La prolifération de bases juridiques a longtemps desservi l'aide humanitaire de la Commission. L'image de cette dernière a incontestablement souffert des difficultés de coordination des différents instruments d'aide aux pays tiers, ainsi que du manque de cohérence globale de l'action extérieure. La création d'ECHO a, dès lors, permis d'accroître la visibilité des pratiques humanitaires communautaires en unifiant la gestion des aides d'urgence et en tentant de rationaliser les ressources consacrées.

En l'absence de définition explicite des compétences humanitaires de la Commission, il n'est pas aisé de déterminer jusqu'où s'étend son champ d'action, autrement dit jusqu'à quel moment elle peut intervenir dans des projets relevant de l'aide d'urgence. ECHO a développé une certaine capacité d'action dans le domaine humanitaire,

mais sans en connaître la limite. La Commission s'est efforcée de cultiver la spécificité de son Office d'aide humanitaire, lui permettant non seulement de dépasser un simple rôle de bailleur de fonds mais aussi de se distinguer d'une énième organisation humanitaire opérationnelle. En adoptant un modèle sinon unique, du moins hybride, la Commission s'est appuyée sur son statut et sa capacité d'action internationale pour conférer un caractère original à l'action humanitaire dont elle est responsable.

La singularité de son mandat et de sa structure a conféré à la DG ECHO un dynamisme remarquable parmi les institutions internationales. L'évolution de la conception du mandat de l'aide humanitaire a donc, en quelque sorte, accompagné la mutation « *de l'opérateur à l'identitaire* » de la politique européenne de sécurité et de défense¹⁶⁷⁶. La création d'instruments de réponse aux crises dans le cadre de la PESC devait permettre de réduire les tentations et les tentatives d'utiliser l'aide humanitaire comme alternative à l'action ou comme alibi à l'inaction de l'Union en matière de gestion des crises. En réaction aux dérives constatées en termes de politisation de l'aide humanitaire, ECHO a recentré son mandat autour des activités relevant de la phase d'urgence et de post-urgence. Paradoxalement toutefois, la diversification des instruments dont l'Union dispose et le renforcement des capacités européennes de réponse aux crises nuisent à la neutralité, à l'indépendance et au caractère apolitique de l'aide humanitaire.

Mowjee Tasneem explique que, « *d'une certaine manière, c'est cette ambiguïté initiale qui a conduit au succès d'ECHO. [...] Présenté à l'origine comme un instrument "non politique", il est ainsi parvenu à réunir un consensus entre États membres sur sa légitimité, et à surmonter tous les obstacles qui se posent à la PESC, en termes de divergences entre intérêts nationaux notamment* »¹⁶⁷⁷.

Il serait néanmoins naïf de croire que l'aide humanitaire est exempte de toute influence politique. En réalité, le caractère apolitique de l'aide souffre du manque d'opérationnalité d'ECHO, qui peut chercher à fixer ses priorités au regard des stratégies des autres bailleurs internationaux, mais aussi de la composition du portefeuille du Commissaire qui influence la conduite des actions humanitaires. De surcroît, la DG ECHO est associée à l'Union dans son ensemble par les acteurs locaux qui sont de façon croissante témoins d'interventions associant des composantes humanitaires, civiles et militaires. Alors que la Commission cherche à accroître sa visibilité sur la scène internationale en réduisant

¹⁶⁷⁶ Selon l'expression consacrée dans DUMOULIN André, MATHIEU Raphaël, SARLET Gordon, *Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire, Genèse, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 938 p.

¹⁶⁷⁷ MOWJEE Tasneem, « La dimension humanitaire de la politique étrangère européenne », *op. cit.*, p. 127.

la fragmentation de ses instruments, la distinction et le statut particulier dont l'aide humanitaire et la DG ECHO bénéficiaient risquent d'en souffrir, au détriment, en définitive, des bénéficiaires.

Pourtant, cette singularité nuit également à l'action d'ECHO. Tout d'abord, tant que les instruments d'aide humanitaire et de développement ne seront pas mieux coordonnés, l'efficacité de ces deux champs d'action restera limitée. Ensuite, cette efficacité est également contingente de l'expertise et de la coordination des partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide sur le terrain. Enfin, il demeure nécessaire d'améliorer l'articulation des actions de la Commission avec les autres intervenants (locaux, régionaux, internationaux ; publics, privés ; urgentistes, développeurs ou militaires). Si l'organisation d'une réponse humanitaire parfaitement coordonnée entre la multitude d'acteurs et d'intervenants est un vœu pieux, une meilleure cohérence peut être atteinte par certains d'entre eux et dans des secteurs clairement identifiés. La stratégie de la DG ECHO pour le Sahel y contribue et, en définitive, améliore l'efficacité de la prévention et du traitement de la malnutrition.

La sévérité des crises nutritionnelles et la persistance de l'insécurité alimentaire pour une grande partie de la population sahélienne, mais aussi mondiale, font de la lutte contre la malnutrition un enjeu majeur pour les années à venir. Les objectifs poursuivis, en termes de nutrition, de ressources hydriques, de santé, d'hygiène et d'assainissement, d'éducation, de protection de l'environnement, etc., ne pourront être atteints qu'en adoptant une approche globale et intégrée. Il est nécessaire que tous les acteurs concernés, aussi divers soient-ils (administrations, entreprises, universités, associations, banques, etc.), s'impliquent dans un programme défini à l'échelon national. Les États les plus affectés ont en effet tout intérêt à mener une politique volontariste et participative, intégrant ces acteurs extérieurs dans les secteurs où leur capacité de mise en œuvre fait défaut. Le soutien de la DG ECHO aux politiques nationales en faveur de la nutrition et l'actif plaidoyer qu'elle mène pour encourager les divers acteurs à accroître leurs efforts pour lutter contre la malnutrition au Sahel sont à ce titre encourageants.

L'*autorité* est peut-être la qualité la plus difficile à déterminer. L'existence de la DG ECHO, puis son implication pour combattre la malnutrition au Sahel, n'apparaissent pas comme une évidence. À la lumière de l'aide humanitaire qu'elle fournit et, en particulier, de sa stratégie mise en œuvre au Sahel, elle exerce pourtant une autorité certaine en termes de capacité, de légitimité, d'expertise, mais aussi d'un point de vue moral.

Cette autorité est en effet liée non seulement à la délégation de compétence des États membres à la Commission, par le règlement humanitaire, mais aussi à son expertise dans le domaine de l'aide ainsi qu'à son attachement à défendre les principes humanitaires et les intérêts des victimes partout dans le monde¹⁶⁷⁸. En limitant clairement son champ d'action au financement d'une aide humanitaire apolitique et en fondant ses décisions de financement sur l'évaluation des besoins, elle se trouve être parfois le seul bailleur à venir en aide aux populations affectées par certaines crises dites « oubliées ». Ces caractéristiques permettent à la Commission de se réserver une place toute particulière et fondent la valeur ajoutée que cet acteur apporte aux victimes de catastrophes dans le monde.

Ainsi que le démontre le plan global Sahel, la DG ECHO s'efforce de promouvoir une approche complète et cohérente tout en soutenant les efforts de coordination engagés au niveau des bailleurs mais aussi des opérateurs sur le terrain. Cette stratégie est permise par son mandat. Cependant, consciente de l'absence de pérennité d'une réponse qui se contenterait d'apporter de l'aide d'urgence en réaction aux crises, la DG ECHO s'est aménagé une stratégie de sortie dès l'élaboration des premiers projets en faveur de la nutrition au Sahel. Elle recommandait qu'à moyen terme, les activités de prévention de la malnutrition soient regroupées sous la responsabilité de la Direction générale en charge du développement. Ce terme devait permettre à EuropeAid de se doter des capacités adéquates.

L'adoption par la Commission d'une approche cohérente en matière de santé, de nutrition et de sécurité alimentaire n'est pas étrangère à l'expérience acquise par la DG ECHO. La proportion du budget d'aide alimentaire et humanitaire et les montants croissants consacrés par EuropeAid à éloigner le spectre de la faim au Sahel témoignent également des efforts de cohérence de la Commission.

Cependant, les limites et les obstacles ne manquent pas. L'aide humanitaire de la Commission comporte de nombreuses zones d'inefficacité, notamment en termes de contrôles. Des ressources non négligeables sont affectées à la réalisation de contrôles qui ne mesurent que la bonne gestion des fonds, non l'efficacité des projets financés. Si les évaluations qu'elle commande intègrent de façon croissante des indicateurs de performance, l'appréciation du bien-fondé des orientations de l'aide prédomine encore trop souvent. La qualité de l'aide n'en est donc que plus réduite.

¹⁶⁷⁸ Nous rejoignons ici le point de vue développé dans VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *op. cit.*, p. 30.

De surcroît, l'influence de la DG ECHO est restreinte par la présence d'autres bailleurs et acteurs dans un système humanitaire international en réforme, par le manque de coordination avec ces intervenants, mais aussi par son renoncement à l'opérationnalité. Les actions qu'elle met en œuvre directement constituent en effet une exception. Pourtant, cette opérationnalité contribuerait à accroître la présence sur le terrain et la visibilité de la Commission. La DG ECHO n'a d'ailleurs pas renoncé aux activités d'appui et de soutien, dont il ne faudrait pas négliger l'impact. Il demeure qu'elle veille à améliorer sa capacité de réponse en sélectionnant les opérateurs humanitaires qu'elle finance. Les actions conjointes mises en œuvre en partenariat avec des opérateurs apportent d'ailleurs une véritable plus-value à l'aide humanitaire européenne, qui s'exprime tout particulièrement au Sahel où la DG ECHO est l'un des principaux bailleurs.

La cohérence des actions de la Commission est certes insatisfaisante, mais relativisée par l'autonomie et l'autorité dont la DG ECHO est dotée. Au regard des contraintes institutionnelles internes, elle dispose d'un potentiel de progression et d'influence croissante au sein de l'Union et sur la scène internationale. Ce potentiel est cependant limité par le déficit de visibilité dont souffre l'aide humanitaire de la Commission, en particulier, et paradoxalement, auprès des opinions européennes.

En toute hypothèse, *« si pour chaque paramètre utilisé, on peut relever les limites de son influence et de son action en tant qu'organisation, il convient également de tenir compte de l'impact de ses prises de positions et de son action sur l'environnement international et sur les politiques étrangères de ses membres »*¹⁶⁷⁹. Dès lors, l'influence réelle de la DG ECHO dans les relations internationales n'est pas négligeable, en particulier au regard des sommes qu'elle engage, de façon autonome, en faveur de l'aide humanitaire.

Il ressort de cette analyse que la DG ECHO est certes un acteur imparfait, mais nécessaire. En dépit des diverses contradictions, des lacunes et des incertitudes que l'on a tenté de présenter, l'aide humanitaire constitue désormais un instrument bien ancré et stratégique de l'action extérieure de l'Union. Il paraît à ce titre inconcevable que cette dernière y renonce. Cette idée était affirmée dès 1999 : *« pour les consultants, il ne fait donc pas le moindre doute que tant l'existence que le statut de l'office ont été et demeurent amplement justifiés »*¹⁶⁸⁰.

Le Service d'aide humanitaire de la Commission est un acteur inédit sur la scène internationale humanitaire, à l'image de l'Union européenne. Il a réussi à faire preuve de

¹⁶⁷⁹ DELCOURT Barbara, « L'Union européenne : acteur des relations internationales ? », *op. cit.*, p. 530.

¹⁶⁸⁰ COM(1999) 468 final du 26.10.1999, *op. cit.*, p. 7.

dynamisme et de réactivité, en raison notamment de procédures spécifiques et d'un personnel moins nombreux que d'autres agences humanitaires. Ses tentatives d'adaptation à un contexte évolutif et, en particulier au Sahel, en dégradation, sont remarquables. En définitive, la DG ECHO a globalement trouvé sa cohérence interne et sa raison d'être. De nombreux défis continuent cependant à l'attendre.

Au regard de l'évolution qui a caractérisé la structure et le rôle de la DG ECHO pendant ses vingt premières années d'existence, il est légitime de s'interroger sur son avenir. Celui-ci ne dépendra évidemment pas seulement de la DG ECHO, mais aussi de l'évolution de la Commission et de l'Union européenne dans son ensemble d'une part, et du système international de réponse humanitaire d'autre part. Or, la Commission a fait le choix de préserver la place particulière que la DG ECHO occupe en son sein et de la tenir éloignée, dans la mesure du possible, de considérations politiques.

L'une des incertitudes concerne l'évolution à laquelle il est légitime de s'attendre pour le prochain mandat de la Commission européenne à partir de 2014. À la lumière de l'implication de la Commissaire Georgieva, en particulier en faveur de la nutrition au Sahel, cette échéance 2014 apparaît dès à présent comme une étape décisive. Il s'ajoute à cela que la nomination de la prochaine Commission coïncide avec l'entrée en vigueur des perspectives financières pluriannuelles (2014-2020) et du onzième FED (2014-2020) ainsi qu'avec la révision contrat-cadre de partenariat et du règlement du Conseil concernant l'aide humanitaire.

À l'avenir, il serait utile que la Commission s'appuie davantage sur l'expertise que la DG ECHO a acquise au Sahel afin de jouer un rôle plus politisé, en participant par exemple à la stabilisation de la région. Il conviendrait, au demeurant, de préciser les modalités d'intervention et d'articulation des différents instruments d'action extérieure de l'Union européenne alors que la région connaît un précaire regain de stabilité.

Enfin, il est possible que le rôle de la DG ECHO se recentre autour des régions auxquelles les autres acteurs humanitaires européens – les États membres – ne pourraient ou ne voudraient pas accéder. Lors de crises de grande ampleur, nécessitant l'activation de mécanismes de gestion de crise auxquels elle n'est pas toujours heureuse d'être associée, elle pourrait choisir de limiter son implication à l'aide d'urgence définie de façon stricte. Son rôle se limiterait alors aux zones de catastrophes, ce qui lui permettrait d'agir sans remettre en cause les principes humanitaires auxquels elle est profondément attachée et qui fondent son identité.

Bibliographie sélective

Le corpus est principalement composé de documents officiels des institutions européennes et d'organismes humanitaires d'une part ; d'autre part d'ouvrages et d'articles en science politique, affaires européennes, action humanitaire et coopération internationale. La lecture d'autres ressources, certes quelque peu éloignées de nos objets d'étude, a également nourri nos réflexions.

Par souci de clarté, cette bibliographie ne référence que les lectures utilisées pour nourrir le cœur de notre étude. Des références plus complètes sont présentées dans les notes infrapaginales, en particulier sur des développements techniques.

Le classement proposé est d'abord formel puis, le cas échéant, thématique.

Ouvrages

Union européenne

- ABÉLÈS Marc, « Homo communautarus », dans Kastoryano Riva (dir.), *Quelle identité pour l'Europe ? Le multiculturalisme à l'épreuve*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 1998, 348 p., p. 57-82.
- ALLEN David, « Who speaks for Europe ? The search for an effective and coherent external Policy », dans PETERSON John, SJURSEN Helene (dir.), *A common foreign Policy for Europe ? Competing visions of the CFSP*, Londres, Routledge, 1998, 230 p., p. 41-58.
- ALOMAR Bruno, DAZIANO Sébastien, LAMBERT Thomas *et al.*, *Grandes questions européennes*, Paris, Sedes, coll. Impulsion / Série cours, 2010, 570 pages.
- 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.
- BARNETT Michael, WEISS Thomas G., *Humanitarianism in Question. Politics, Power, Ethics*, Ithaca / Londres, Cornell University Press, 2008, 310 p.
- BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine (dir.), *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, coll. Etudes politiques, 2008, 390 p.
- BERGSTRÖM Carl Fredrik, *Comitology : Delegation of Powers in the European Union and the Committee system*, Oxford / New York, Oxford University Press, coll. Oxford Studies in European Law, 2005, 424 p.
- BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry (dir.), *Politique européenne : Etats, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences po / Dalloz, coll. Amphi, 2010, 514 p.
- BERTONCINI Yves, CHOPIN Thierry, Dulphy Anne (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, 510 p.
- BLANC Didier, *L'Union européenne. Aspects institutionnels et politiques*, Paris, Ellipses, coll. Optimum, 2006, 354 p.

- BLUMANN Claude, DUBOUIS Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec (4^e éd.), 2010, 844 p.
- BOMBERG Elizabeth, PETERSON John, STUBB Alexander, *The European Union : How Does it Work ?*, Oxford University Press, Second Edition, 2008, 278 p.
- BRETHERTON Charlotte, VOGLER John, *The European Union as a global actor*, Londres, Routledge, 2006, 316 p.
- BROSSET Estelle, CHEVALLIER-GOVERS Constance, EDJAHARIAN Vérane, SCHNEIDER Catherine (dir.), *Le traité de Lisbonne : reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 352 p.
- BUCHET DE NEUILLY Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 258 p.
- BUTAUD Emmanuelle, *La politique humanitaire de l'Union européenne*, Arles, Actes Sud, coll. L'Europe en bref, 2002, 122 p.
- CARLSNAES Walter, SJURSEN Helene, WHITE Brian (dir.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004, 288 p.
- CHRISTIANSEN Thomas, KIRCHNER Emile (dir.), *Europe in Change. Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2000, 185 p.
- CHRISTIANSEN Thomas, LARSSON Torbjörn, *The Role of Committees in the Policy-process of the European Union : legislation, implementation and deliberation*, Cheltenham / Northampton, Edward Elgar Publishing, 2007, 322 p.
- CINI Michelle, « Norms, Culture and the Kinnock White paper : the Theory and Practice of Cultural Change in the reform on the European Commission » dans DIMITRAKOPOULOS Dionyssi G. (dir.), *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, 192 p., p. 63-73.
- COEN David, RICHARDSON Jeremy (dir.), *Lobbying the European Union : institutions, actors, and issues*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2009, 374 p.
- COSGROVE-SACHS Carol (dir.), *The European Union and developing countries*, Basingstoke, MacMillan, 1999, 365 p.
- DECLERCK-TIBERGHIE Christine, *L'Aide humanitaire de la Communauté européenne*, Lille, ANRT (Atelier national de reproduction des thèses), 2000, 667 p.
- DEHOUSSE Renaud (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009, 458 p.
- DEHOUSSE Renaud, *La fin de l'Europe*, Paris, Flammarion, 2005, 190 p.
- DELCOURT Barbara, « La politique étrangère et de sécurité commune », dans DONY Marianne, BRIBOSIA Emmanuelle (dir.), *Commentaire de la Constitution européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, 452 p., p. 355-374.
- DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 270 p.
- DIMITRAKOPOULOS Dionyssi G., *The Changing European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2004, 182 p.
- DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation française, 2010, 216 p.
- EDWARDS Geoffrey, SPENCE David (dir.), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 2006, 598 p.
- FRANCK Christian, DUCHENNE Geneviève (dir.), *L'action extérieure de l'Union européenne. Rôle global, dimensions matérielles, aspects juridiques, valeurs*, Actes de la XI^e Chaire AGC – Glaverbel d'études européennes, Louvain, Academia-Bruylant, 2008, 386 p.

- GINSBERG Roy, *Foreign Policy actions of the European Community: The politics of scale*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 1989, 203 p.
- GINSBERG Roy, *The European Union in international politics. Baptism by fire*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, 305 p.
- GRANELL Francesc, *Commentaire J. Mégret: le droit de la CE et de l'union européenne*, Tome 13 : *La Coopération au développement de la Communauté européenne*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, coll. Études européennes, 2005 (2^e éd.), 484 p.
- GREENWOOD Justin, *Interest representation in the European Union*, Houndmills, Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2011, 256 p.
- HELLY Damien, PETITTEVILLE Franck, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2005, 274 p.
- HILL Christopher, SMITH Michael (dir.), *International relations and the European Union*, Oxford, Oxford university Press, 2011, 582 p.
- HOLLAND Martin, *The European Union and the Third World*, Houndmills Basingstoke, Palgrave, 2002, 272 p.
- JACQUE Jean-Paul, « La Commission, objet de compromis, dans Dony Marianne, Bribosia Emmanuelle (dir.), *Commentaire sur la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Institut d'Etudes européennes/Éditions de l'Université de Bruxelles, 2005, 452 p., p. 160-165.
- JOANA Jean, SMITH Andy, *Les Commissaires européens : technocrates, diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 266 p.
- KARR Karolina, *Democracy and lobbying in the European Union*, Francfort/New York, Campus Verlag, 2007, 208 p.
- KHALIQ Urfan, *Ethical dimensions of the Foreign policy of the European Union. A Legal appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 544 p.
- KJAER Poul F., *Between governing and governance : on the emergence, function and form of Europe's post-national constellation*, Oxford/Portland, Hart, 2010, 212 p.
- LAÏDI Zaki, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Nouveaux Débats, 2005, 159 p.
- MAGNETTE Paul, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 322 p.
- MARTIN Mary, KALDOR Mary, *The European Union and human security : external interventions and missions*, Oxford, Routledge, 2012, 196 p.
- MICHALOWITZ Irina, *EU lobbying – principals, agents and targets : strategic interest intermediation in EU Policy-making*, Münster, Lit. Verlag, 2005, 328 p.
- MILLET-DEVALLE Anne-Sophie (dir.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire*, Actes de colloque (Nice, 18-19 juin 2009), Paris, Pedone, 2010, 302 p.
- NUGENT Neill, *The European Commission*, New York, Palgrave, 2001, 366 p.
- NYE Joseph, *Soft power : the means to success in world politics*, New York, Public Affairs, 2005, 208 p.
- ORBIE Jan, *Europe's global role : external policies of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2008, 284 p.
- PETERSON John, STAPLETON Michael (dir.), *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 472 p.
- PETITTEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Références, 2006, 282 p.
- RIDEAU Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Paris, L.G.D.J., 2006 (5^e éd.), 1286 p.

- ROCHARD Bertrand, *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 508 p.
- SHORE Cris, *Building Europe*, Londres, Routledge, 1999, 270 p.
- SMITH Hazel, *European foreign policy. What it is and what it does*, Londres, Pluto Press, 2002, 199 p.
- SMITH Michael, *Europe's foreign and security policy. The institutionalization of cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 308 p.
- SPENCE David (dir.), *The European Commission*, Londres, London J. Harper, 2006 (3^e éd.), 600 p.
- SPINELLI Altiero, *The Eurocrats. Conflict and Crisis in the European Community*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1966, 240 p.
- SUR Serge, *Relations Internationales*, Paris, Montchrestien, coll. Précis Domat Politique, 2011 (6^e éd.), 598 p.
- TERPAN Fabien (dir.), *La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p.
- TONRA Ben, CHRISTIANSEN Thomas (dir.), *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester, Manchester United Press, 2004, 256 p.
- VERSLUYS Helen, « EU humanitarian aid : lifesaver or political tool » dans ORBIE Jan, *Europe's global role : external policies of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2008, 284 p., p. 91-115.
- WALLACE Helen, POLLACK Mark A., YOUNG Alasdair R. (dir.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford / New York, Oxford University Press, 2010, 598 p.
- WESSEL Ramses, *The European Union's foreign and security policy. A legal institutional perspective*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, 382 p.
- WHITE Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001, 208 p.
- ZIELONKA Jan, *Explaining Euro-paralysis. Why Europe is unable to act in international politics*, Basingstoke, Macmillan 1998, 266 p.
- ZIELONKA Jan (dir.), *Paradoxes of European foreign policy*, La Haye, Kluwer Law International, 1998, 171 p.

Afrique, humanitaire et nutrition

- BOUCHET-SAULNIER Françoise, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La Découverte, 2006, 592 p.
- BOUVILLE Jean-François, *La malnutrition infantile en milieu urbain africain. Etude des étiologies relationnelles*, Paris, L'Harmattan, 2004, 356 p.
- BRAUMAN Rony, BACKMANN René, *Les Médias et l'humanitaire. Éthique de l'information ou charité-spectacle*, Paris, Éditions du CFPJ, 1996, 178 p.
- BRAUMAN Rony, entretiens avec Catherine Portevin, *Penser l'urgence. Parcours critique d'un humanitaire*, Paris, Le Seuil, 2006, 274 p.
- BRAUMAN Rony, *L'Action humanitaire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2010, 128 p.
- BRAUMAN Rony, *La Médecine humanitaire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 128 p.
- BRISSET Claire, *Les Enfants et la loi de la jungle*, Ed. Odile Jacob, Paris 2009, 226 p.
- BRUNEL Sylvie, *Famine et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, 134 p.
- BRUNEL Sylvie, *La faim dans le monde, comprendre pour agir*, Paris, PUF, 1999, 160 p.
- BRUNEL Sylvie, LÉONARD Yves (dir.), *Les problèmes alimentaires dans le monde*, Paris, La Documentation française, 1996, 112 p.

- BRUNEL Sylvie, *Nourrir le monde, vaincre la faim*, Paris, Larousse, 2009, 288 p.
- CAHILL Kevin M. (dir.), *The Pulse of humanitarian assistance*, New York, Fordham University Press / The Center for International Humanitarian Cooperation, 2007, 322 p.
- CAHILL Kevin M., *Au fondement de l'action humanitaire*, Paris, NiL éditions, 2006, 274 p.
- CAHILL Kevin M., *Le Secours humanitaire*, Paris, NiL éditions, 2006, 306 p.
- CAHILL Kevin M., *Traditions, valeurs et action humanitaire*, Paris, NiL éditions, 2005, 406 p.
- COCK Émile, *Le Dispositif humanitaire, Géopolitique de la générosité*, Paris, L'Harmattan, 2005, 182 p.
- CONDAMINES Charles, *L'Aide humanitaire entre la politique et les affaires*, Paris, L'Harmattan, 1989, 236 p.
- CROMBÉ Xavier, JÉZÉQUEL Jean-Hervé (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Paris, Karthala, 296 p.
- DAUVIN Pascal, SIMÉANT Johanna (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004, 278 p.
- DE WAAL Alexander, *Famine crimes : Politics & the disaster relief industry in Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 1999, 238 p.
- DESTEXHE Alain, *L'Humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, coll. Le temps du monde, 1993, 242 p.
- DOMESTICI-MET Marie-José, *Aide humanitaire internationale : un consensus conflictuel ?*, Paris, Economica, 1996, 374 p.
- GILLESPIE Stuart R., MCLACHLAN Milla, SHRIMPSON Roger (dir.), *Combating malnutrition : a time to act*, Washington D.C., The World Bank / UNICEF, 2005, 168 p.
- GRÜNEWALD François, HUSSON Bernard, PIROTTE Claire (dir.), *Entre urgence et développement*, Paris, Karthala, coll. Pratiques humanitaires, 2000, 250 p.
- HAERENS Margaret (dir.), *Malnutrition*, Farmington Hills, Greenhaven Press, Opposing viewpoints series, 2009, 234 p.
- HOURS Bernard, *L'Idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, Paris, L'Harmattan, 1998, 176 p.
- HOUZIAUX Alain, *L'Aide au tiers-monde. A quoi bon ?*, Ivry-sur-seine, Editions de l'Atelier, 2005, 114 p.
- KEROUEDAN Dominique (dir.), *Santé internationale. Enjeux de santé au sud*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, 592 p.
- KOUCHNER Bernard, BETTATI Mario, *Le Devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir ?*, Paris, Denoël, 1987, 300 p.
- LE COCONNIER Marie-Laure, POMMIER Bruno, *L'Action humanitaire*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2009, 128 p.
- LEATHERS Howard D., Foster Philips, *The World food problem : towards ending undernutrition in the third world*, Boulder/Londres, Lynne Rienner Publishers, 2009, 450 p.
- LEMONNIER Daniel, INGENBLEEK Yves (dir.), *Les Malnutritions dans les pays du Tiers-Monde*, Colloque INSERM n° 136, Paris, INSERM, 1986, 738 p.
- MAREN Michael, *The Road to Hell : The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, The Free Press, 1997, 320 p.
- MATTEI Jean-François, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable* – Paris : Hachette Littérature, 2005, 242 p.
- MCDONALD Bryan, *Food security*, Cambridge, Polity Press, 2010, 210 p.

- MERCIER Michèle, *La Marche du crabe. L'humanitaire du XXI^e siècle, arbitre des contradictions*, Arles, Centre européen de la culture/Actes Sud, coll. L'Europe en bref, 2002, 98 p.
- MESNARD Philippe, *La Victime-écran. La représentation humanitaire en question*, Paris, textuel, coll. La Discorde, 2002, 178 p.
- MILLET-DEVALLE Anne-Sophie (dir.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire*, Actes de colloque (Nice, 18-19 juin 2009), Paris, Pedone, 2010, 302 p.
- MOORE Jonathan (dir.), *Des choix difficiles*, Paris, Gallimard, 1999, 462 p.
- OMS, *La prise en charge de la malnutrition sévère : Manuel à l'usage des médecins et autres personnels de santé à des postes d'encadrement*, Genève, OMS, 1999, 64 p.
- ORBINSKI James, *Le Cauchemar humanitaire*, Marne-la-Vallée, Music and Entertainment Books, 2010, 477 p.
- PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, *L'aide humanitaire, aide à la guerre*, Bruxelles, Complexe, coll. les enjeux du XXI^{ème} siècle, 2001, 207 p.
- PERROT Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires. États d'urgence et droit d'ingérence*, Paris/Genève, PUF/Les Cahiers de l'IUED, coll. Enjeux, 1994, 170 p.
- PIVETEAU Alain, *Evaluer les ONG*, Paris, Karthala, 2004, 384 p.
- PRUDHON Claudine, *La Malnutrition en situation de crise. Manuel de prise en charge thérapeutique et de planification d'un programme nutritionnel*, Paris, Action contre la faim / Karthala, 2001, 346 p.
- RIEFF David, *L'humanitaire en crise*, Paris, Le Serpent à plumes, 2004, 338 p.
- ROBERT Anne-Cécile, *L'Afrique au secours de l'Occident*, Editions de l'Atelier, 2006, 210 p.
- RUBIO Francisco, HURÉ Christelle, *Dictionnaire pratique de l'humanitaire*, Paris, Ellipses, 2010, 270 p.
- RUFIN Jean-Christophe, *L'Aventure humanitaire*, Paris, Gallimard, coll. Découvertes, 2001, 178 p.
- RUFIN Jean-Christophe, *Le Piège humanitaire*, Paris, Jean-Claude Lattès, coll. Pluriel, 1993, 386 p.
- RYFMAN Philippe, *La Question humanitaire, Histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale*, Paris, Ellipses, 1999, 208 p.
- SEMBA Richard D., BLOEM Martin W. (dir.), *Nutrition and health in developing countries*, New York, Humana Press, 2008, 570 p.
- SEN Amartya, *Pauvreté and famine, An essay on entitlements and deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1982, 257 p.
- SENARCLENS (DE) Pierre, *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. La Bibliothèque du citoyen, 1999, 154 p.
- SEVERINO Jean-Michel, RAY Olivier, *Le temps de l'Afrique*, Paris, Odile Jacob, 2010, 346 p.
- SMITH Stephen, *Atlas de l'Afrique*, Paris, Autrement, coll. Atlas/Monde, 2009, 90 p.
- SOMA Abdoulaye, *Droit de l'homme à l'alimentation et sécurité alimentaire en Afrique*, Zürich, Schulthess Verlag, 2010, 586 p.
- SURET-CANALE Jean, DURAND Marie-Françoise, *La faim dans le monde*, Paris, Messidor, coll. Comprendre, 1984, 199 p.
- SVEDBERG Peter, *Poverty and undernutrition : theory, measurement, and Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 348 p.
- TERRY Fiona, *Condemned to repeat ? The Paradox of humanitarian action*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2002, 290 p.
- TROUBÉ Christian, *L'Humanitaire en turbulences : les ONG face au défi de la solidarité internationale*, Paris, Autrement, 2006, 252 p.

- TROUBÉ Christian, *L'Humanitaire, un business comme les autres ?*, Paris, Larousse, 2009, 128 p.
- TROUBÉ Christian, *Les Nouvelles famines. Des catastrophes pas si naturelles*, Paris, Autrement, coll. Frontières, 2007, 130 p.
- TROUBÉ Christian, *Nutriset. L'autonomie nutritionnelle pour tous*, Malaunay, éd. Nutriset SAS, 144 p.
- VESLER Lyman W. (dir.), *Malnutrition in the 21st Century*, New York, Nova Science Publishers, 2007, 368 p.
- VOLLAIRE Christiane, *Humanitaire, le cœur de la guerre*, Paris, L'insulaire, 2007, 122 p.
- WALKER Peter, MAXWELL Daniel, *Shaping the humanitarian world*, Oxford, Routledge, 2009, 190 p.
- WEBER Olivier, *Humanitaires*, Paris, Editions du Félin, coll. Questions d'époque, 2003, 306 p.
- WELSH Jennifer, *Humanitarian intervention and international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2004, 232 p.
- WOOD Adrian, APHORPE Raymond, BORTON John, *Évaluer l'action humanitaire*, Paris, Karthala, 2002, 338 p.
- ZIEGLER Jean, *Le droit à l'alimentation*, Paris, Mille et une nuits, 2003, 228 p.

Articles

Union européenne et DG ECHO

- « L'aide européenne », *Alternatives Sud*, n° 15, 2/2008, Numéro spécial, 182 p.
- « L'Europe humanitaire en question », *Humanitaire*, n° 19, été 2008, p. 4-74.
- « L'Union européenne : l'aventure constitutionnelle », *Politique étrangère*, n° 2, été 2005, p. 243-295.
- « The Unseen Hand : unelected EU legislators », *Journal of Legislative Studies*, n° 4, Winter 2002, p. 1-128 (n° spécial).
- BARFOD Mikael, « ECHO's Experience and Prospects Under the Common Foreign and Security Policy » dans MACRAE Joanna, LEADER Nicholas (dir.), « Terms of engagement : Conditions and conditionality in humanitarian action », Report of a conférence organised by the Overseas Development Institute and the Centre for Humanitarian Dialogue in Geneva, 3-4 May 2000, *HPG Report*, n° 6, ODI, juillet 2000, p. 37-43.
- BEYERS Jan, « Voice and access : political practices of European interest associations », *European Union Politics*, vol. 5, n° 2, 2004, p. 211-240.
- BLUMANN Claude, « Le Parlement européen et la comitologie : une compilation pour la conférence intergouvernementale de 1996 », *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 32, n° 1, 1996, p. 1-24.
- BOLDRINI Sandra, « La Commission européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1942, 2006/37, p. 5-44.
- BONINO Emma, « Une européenne très radicale... », *Politique internationale*, n° 85, automne 1999, p. 325-344.
- BRAECKMAN Colette, « Afrique centrale : la politique européenne des bonnes intentions », *Géopolitique africaine*, n° 5, hiver 2002, p. 149-156.
- BREZOVSEK Andrea, GALLIEN Pierre, GIRAUX Fabrice *et al.*, « Table ronde : Union européenne et humanitaire », *Humanitaire*, n°19, été 2008, p. 9-21.

- BROBERG Morten, « Undue assistance ? An analysis of the legal basis of Regulation 1257/96 concerning humanitarian aid », *European Law Review*, vol. 34, n° 5, octobre 2009, p. 769-778.
- BRUSSET Emery, TIBERGHIEEN Christine, « Trends and risks in EU humanitarian action », dans MACRAE Joanna (dir.), *The new humanitarianisms: a review of trends in global humanitarian action*, Londres, ODI, 2002, 67 p., p. 51-61.
- CAUNES Karine, « Et la fonction exécutive européenne créa l'administration à son image... : retour vers le futur de la comitologie », *Revue trimestrielle de droit européen*, 43^e année, n° 2, 2007, p. 297-346.
- COX Robert, « Témoignage sur l'action humanitaire de l'Union européenne à travers l'expérience d'Echo (European Community Humanitarian Office) », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°95, 07/09 2009, p. 75-81.
- CREMONA Marise, « The European Union as an international actor : the issue of flexibility and linkage », *European Foreign Affairs Review*, 3, 1998, p. 67-94.
- DEHOUSSE Renaud, « Comitology : Who Watches the Watchmen ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 5, 2003, p. 798-813.
- DEHOUSSE Renaud, « La Commission européenne et la gouvernance de l'Europe élargie », *Questions internationales*, n° 7, mai-juin 2004, p. 23-34.
- DEHOUSSE Renaud, « Le traité d'Amsterdam : reflet de la nouvelle Europe », *Cahiers de droit européen*, vol. 33, n° 3-4, 1997, p. 265-274.
- DELCOURT Barbara, « L'Union européenne, acteur des relations internationales ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 522-531.
- ECHO, « The European University Diploma in International Humanitarian Aid », *Disasters*, Vol. 19 n° 1, mars 1995, p. 55-56.
- ELBE Stefan, LUTERBACHER Urs, MISSIROLI Antonio *et. al.*, « Disasters, Diseases, Disruptions : a new D-drive for the EU », *Cahier de Chaillot* n° 83, Institut d'études de sécurité, Paris, septembre 2005 (n° spécial).
- ELSING Rainer, « Institutional context, organizational resources and strategic choices : explaining interest group access in the European Union », *European Union Politics*, vol. 8, n° 3, 2007, p. 329-362.
- EVANS-PRITCHARD Blake, « L'Afrique et la nouvelle Commission européenne », *Géopolitique africaine*, Printemps 2005, n°18, p. 225-235.
- GEORGAKAKIS Didier, DE LASSALLE Marine, « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen. Les très hauts fonctionnaires de la Commission européenne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, vol. 1-2, 2007, p. 38-53.
- GINSBERG Roy, « Conceptualizing the European Union as an international actor : narrowing the theoretical capability-expectations gap », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 3, 1999, p. 429-454.
- HYDE-PRICE Adrian, « Normative power Europe : a realist critique », *European Journal of Public Policy*, vol. 13, n° 2, mars 2006, p. 217-234.
- IRONDELLE Bastien, PETTEVILLE Franck, « A la recherche de la politique étrangère européenne », *Politique européenne*, n° 17, 2005, 204 p. (n° special).
- KRAUSE Alexandra, « The European Union's Africa policy: the Commission as a policy entrepreneur in the CFSP », *European Foreign Affairs Review*, vol. 8 n° 2, été 2003, p. 221-237.
- MANNERS Ian, « Normative power Europe : a contradiction in terms ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2, 2002, p. 235-258.
- MANNERS Ian, « Normative power Europe : beyond the crossroads », *Journal of European public policy*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 182-199.

- MANNERS Ian, WHITMAN Richard, « Towards identifying the international identity of the European Union : a framework for analysis of the EU's network of relationships », *European integration*, n° 21, 1998, p. 231-249.
- MENDILUCE José-Maria, « Bosnie : Palibi humanitaire ? », Entrevue conduite par Yves CORNU, *Politique internationale*, n° 61, automne 1993, p. 297-306.
- MICHELMANN Hans J., « Multinational Staffing and Organisational Functioning in the Commission of the EC », *International organisation*, 1978, vol. 32, n° 2, p. 477-496.
- NUGENT Neill, SAURUGGER Sabine, « Organizational structuring : the case of the European Commission and its external Policy responsibilities », *Journal of European Public Policy*, vol. 9, n° 3, juin 2002, p. 345-364.
- ORTEGA Martin (dir.), « Building the future. The EU's contribution to global governance », *Cahier de Chaillot*, n° 100, avril 2007, 146 p. (n° spécial).
- PALAU-LEGUAY Floriane, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. La légitimité communautaire en question », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, Bruxelles/Paris, Bruylant/La Documentation française, p. 551-568.
- PETTTEVILLE Franck, « L'Union dans les relations internationales : du *soft power* à la puissance ? », *Questions internationales*, n° 7, mai-juin 2004, p. 63-72.
- PETTTEVILLE Franck, « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, juin 2001, p. 431-458.
- RHINARD Mark, « The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System », *Governance*, vol. 15, n° 2, avril 2002, p. 185-211.
- RIVAUD Philippe, SMITH Andy (dir.), « La Commission européenne : les dynamiques d'une reconfiguration institutionnelle », *Politique européenne*, n° 5, automne 2001, p. 5-105.
- ROWE Robert, « Rencontre avec Peter Pooley et Santiago Gomez-Reino », *Le Courrier ACP-CEE*, n° 136, novembre-décembre 1992, p. 2-6.
- RUBIO François, « L'Union européenne et l'action humanitaire », *Paysans*, n° 262, juillet-août 2000, p. 59-69.
- RYFMAN Philippe, « Tournant symbolique, crise de l'humanitaire ou crise de la représentation ? », *Humanitaire*, n° 18, printemps 2008, p. 51-64.
- SANCHEZ SALGADO Rosa, « European money at work : contracting a European identity ? », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n° 4, Paris, Centre d'études européennes de Sciences Po, 2008, 18 p.
- SAURUGGER Sabine, « Cheval de Troie ou élément démocratique ? Le rôle des groupes d'intérêt dans la gouvernance européenne », *Après-demain*, n° 460-461-462, 2004, p. 40-45.
- SAURUGGER Sabine, « Interest groups and democracy in the EU », *West European Politics*, Vol. 31, n° 6, 2008, p. 1272-1289.
- SCHUSTERSCHITZ Gregor, KOTZ Sabine, « The comitology reform of 2006 : increasing the powers of Parliament without changing the treaties », *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, n° 1, 2007, p. 68-90.
- SJURSEN Helene, « The EU as a "Normative" power : how can this be ? », *European Journal of Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 235-251.
- SMITH Karen, « Beyond the civilian power EU Debate », *Politique européenne*, n° 17, 2005, p. 63-82.
- SMITH Karen, « The end of civilian power EU : a welcome demise or a cause for concern ? », *The International Spectator*, vol. 35, n° 2, 2000, p. 11-28.
- SMITH Keith A., « The European Economic Community and National Civil Servants of the Member States – A Comment », *International Organization*, 1973, vol. 27, n° 4, p. 563-568.

- SOURD Roland-Pierre, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne », *Cahiers européens de Sciences Po*, n° 5, 2002, 12 p.
- SZAPIRO Manuel, « Comitologie : rétrospective et perspective après la réforme de 2006 », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 3, 2006, p. 545-586.
- TEMPLE LANG John, « Checks and balances in the European Union : the institutional structure and the "Community method" », *European Public Law*, vol. 12, n° 1, 2006, p. 127-154.
- TOMKINS Adam, « Responsibility and resignation in the European Commission », *Modern Law Review*, vol. 62, n° 5, 1999, p. 744-765.
- WHITE Brian, « The European challenge to foreign Policy analysis », *European Journal of International Relations*, vol. 5, n° 1, 1999, p. 37-66.
- YOUNGS Richard, « Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity », *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n° 2, 2004, p. 415-435.

Afrique, humanitaire et nutrition

- « Climate change : food and nutrition security implications », *SCN News*, n° 38, 2010, p. 2-84.
- « Humanitaire, la politique du moindre pire ? », *Mouvements*, n°12, novembre-décembre 2000, p. 5-82 (n° spécial).
- « Humanitaires, humanitaires », *Nord-Sud*, n° 17, Paris, Eres, 2001 (n° spécial).
- « Krieg um Nahrung ? », *Internationale Politik*, 63. Jahr, n°11, novembre 2008, 106 p., p. 18-70.
- « L'aide humanitaire », *Le Courrier ACP-CEE*, n° 136, novembre-décembre 1992, p. 51-82.
- « L'humanitaire », *Questions internationales*, n° 56, La Documentation française, juillet-août 2012, p. 4-81.
- « La crise alimentaire qui vient », *Économie politique*, n° 43, juillet 2009, p. 7-43 (n° spécial).
- « La Santé en Afrique. Anciens et nouveaux défis », *Afrique contemporaine*, n° 195-196, 2000, 282 p. (n° spécial).
- « Le désordre humanitaire », *Agora*, n° 36, automne 1995, 96 p. (n° spécial).
- « Le Sahel en crise », *Questions internationales*, n° 58, La Documentation française, novembre-décembre 2012, p. 4-92.
- « Les enjeux de la crise alimentaire mondiale », *Herodote*, n° 131, 4^e trimestre 2008, 203 p. (n° spécial).
- « Les ONG : les crises, l'action humanitaire et le développement », *Journal pour la paix*, n° 481, septembre 2009, p. 44-68.
- « Public nutrition in emergencies : an overview of debates, dilemmas and decision-making », *Disasters*, vol. 23, n° 4, 1999, 110 p. (n° spécial).
- « Sahel : danger de desert humanitaire ? », *Humanitaire*, n° 28, mars 2011, p. 10-71.
- BRUNEL Sylvie, « L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, n° 41, printemps 2001, p. 93-110.
- CHANTARAT Sommarat, BARRETT Christopher B., MUDE Andrew G. *et al.*, « Using weather index insurance to improve drought response for famine prevention », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 89 n° 5, décembre 2007, p. 1262-1268.
- DILLEY Maxx, BOUDREAU Tanya, « Coming to terms with vulnerability : a critique of the food security definition », *Food Policy*, vol. 26, n° 3, juin 2001, p. 229-247.
- FOX Fiona, « New humanitarianism : does it provide a moral banner for the 21st century ? », *Disasters*, vol. 25, n° 4, p. 275-289.

- GRÜNEWALD François, TESSIER Laurence, « Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 842, juin 2001, p. 323-351.
- LALOUPO Francis, « Niger : une tragédie silencieuse », *Géopolitique africaine*, n° 19-20, vol. 10, été/automne 2005, p. 49-57.
- MIRIBEL Benoît, « Enre logique d'urgence et pérennité : quelle priorité ? », *Humanitaire*, n°14, p. 54-61.
- OCHA, UNISDIR, *Disaster preparedness for effective response, guidance and indicator package for implementing priority five of the Hyogo Framework*, New York, Nations Unies, 2008, 51 p.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « La crise alimentaire au Niger », *Afrique contemporaine*, De Boeck Université, n° 225, 2008, 298 p. (n° spécial).
- OLSEN Gorm Rye, « Europe and Africa in the 1990s », *Global Society*, vol. 15, n° 4, 2001, p. 325-343.
- OLSEN Gorm Rye, CARSTENSEN Nils et HØYEN Kristian, « Humanitarian crises : what determines the level of emergency assistance ? Media coverage, donor interests and aid business », *Disasters*, vol. 27 n° 2, juin 2003, p. 109-126.
- PRUDHON Claudine, BRIEND André, LAURIER Dominique *et al.*, « Comparison of Weight and Height based indices for assessing the risk of death in severely malnourished children », *American Journal of Epidemiology*, vol. 144, n°2, 15 juillet 1996, p. 116-123.
- ROBINSON Pierson, « The CNN effect : can the news media drive foreign Policy ? », *Review of International Studies*, Vol. 25, n° 2, 1999, p. 301-309.
- RUFIN Jean-Christophe, « Pour l'humanitaire, dépasser le sentiment d'échec », *Le Débat*, n° 105, mai-août 1999, p. 4-21.
- RYFMAN Philippe (dir.), « L'Action humanitaire », *Problèmes économiques et sociaux*, n° 864, Paris, La Documentation française, 2001, 84 p.
- SCN, « Diet-related Chronic Diseases and the Double Burden of Malnutrition in West Africa », *SCN News*, n° 33, 2006, 78 p.
- UNDP, « Report on the status of drought preparedness and mitigation in Sub-Saharan Africa », vol. 1, Synthesis, New York, Office to Combat Desertification and Drought, January 2000, 76 p.
- UNDP, *Reducing disaster risk : a challenge for development – A global report*, New York, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004, 10 p.

Documents

Actes des Communautés européennes et de l'Union européenne (classés par auteur puis par nature de l'acte et ordre chronologique)

1. Actes de la Commission européenne

- « La Commission décide de créer l'office européen d'aide humanitaire d'urgence » document du Service du porte-parole de la Commission européenne du 06.11.1991 (P/91/69).
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel 1993 sur l'aide humanitaire*, COM(94) 40 final du 16 février 1994.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel 1994 sur l'aide humanitaire*, COM(95) 47 final du 22.02.1995.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la complémentarité entre la politique de coopération au développement de la Communauté et celles des États membres, COM(95) 160 final du 03.05.1995.

- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Proposition de Règlement (CE) du Conseil concernant l'aide humanitaire*, COM(95) 201 final du 31.05.1995.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Proposition modifiée de Règlement (CE) du Conseil concernant l'aide humanitaire*, COM(95)721 final du 15.12.1995.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel 1995 sur l'aide humanitaire*, COM(96) 105 final du 18.03.1996.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement*, COM(96) 153 final du 30.04.1996.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Proposition réexaminée de Règlement (CE) du Conseil concernant l'aide humanitaire*, COM(96) 239 final du 23.05.1996.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Proposition réexaminée de Règlement (CE) du Conseil concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire*, COM(96) 250 final du 04.06.1996.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel 1996 sur l'aide humanitaire*, COM(1997) 437 final du 03.09.1997.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire 1997*, COM(1998) 448 final du 15.07.1998.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 1998*, COM(1999) 367 final du 26.07.1999.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Évaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté (article 20 du règlement (CE) n° 1257/96)*, COM (1999) 468 final du 26.10.1999.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 1999*, COM(2000) 784 final du 01.12.2000.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Evaluation*, COM (2001) 153 du 23.04.2001.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Édifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*, COM(2001) 231 final/2 du 30.05.2001.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 2000*, COM(2001) 307 du 08.06.2001.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel sur l'aide humanitaire en 2001*, COM(2002) 322 du 03.07.2002.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Office d'aide humanitaire – ECHO – Rapport annuel 2002*, COM(2003) 430 final du 16.07.2003.
- Communication de la Commission au Parlement européen, *Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) – Rapport annuel 2003*, COM(2004) 583 final du 03.09.2004.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers*, COM(2005) 153 final du 20.04.2005.
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Rapport annuel 2004 – ECHO*, COM(2005) 580 du 23.11.2005.
- Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, *L'Europe dans le monde – propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité*, COM(2006) 278 final du 08.06.2006.

- Communication de la Commission au Parlement européen, *Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) – Rapport annuel 2005*, COM(2006) 441 final du 04.08.2006.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire*, COM(2007) 317 final du 13.06.2007, accompagnée du Document de travail des Services de la Commission, *Rapport sur les résultats de la consultation pour un Consensus sur la politique d'aide humanitaire européenne*, SEC(2007) 782 du 13.06.2007.
- Communication de la Commission au Parlement européen, *Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) – Rapport annuel 2006*, COM(2007) 555 final du 28.09.2007.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes*, COM(2008) 130 final du 05.03.2008.
- Communication de la Commission au Parlement européen, *Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) – Rapport annuel 2007*, COM(2008) 449 final 2 du 09.07.2008.
- Communication de la Commission au Parlement européen, *Direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) – Rapport annuel 2008*, COM(2009) 825 final du 01.07.2008.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *L'assistance alimentaire à caractère humanitaire*, COM(2010) 126 final du 31.03.2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen, *Rapport annuel sur la politique humanitaire et sa mise en œuvre 2009*, COM(2010) 398 final du 09.04.2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire*, COM(2010) 600 final du 26.10.2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Comment exprimer la solidarité des citoyens européens par le volontariat : premières réflexions sur un Corps volontaire européen d'aide humanitaire*, COM(2010) 683 final du 23.11.2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Évaluation à mi-parcours du plan d'action du Consensus européen sur l'aide humanitaire : mise en œuvre d'une action humanitaire de l'UE efficace et fondée sur des principes*, COM(2010) 722 final du 08.12.2010, accompagnée du Document de travail des services de la Commission, *On the mid-term review of the European Consensus on Humanitarian Aid Action Plan : Assessing progress and priorities in the EU's implementation of humanitarian action*, SEC(2010) 1505 final du 08.12.2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2010*, COM(2011) 343 final du 10.06.2011.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et sur leur mise en œuvre en 2011*, COM(2012) 489 final du 06.09.2012, accompagnée du Document de travail des services de la Commission, *[sans titre]*, SWD(2012) 254 final du 06.09.2012.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire*, COM(2012) 514 final du 19.09.2012, accompagnée du Document de travail des services de la Commission, *Résumé d'impact*, SWD(2012) 266 final du 19.09.2012.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *L'approche de l'UE sur la résilience : tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire*, COM(2012) 586 final du 03.10.2012.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Améliorer la nutrition maternelle et infantile dans le cadre de l'aide extérieure : un cadre stratégique de l'UE*, COM(2013) 141 final du 12.03.2013, accompagnée du Document de travail des services de la Commission, « Addressing undernutrition in emergencies », SWD(2013) 72 final du 12.03.2013.

- Document de référence n° 13, *La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure — Une approche intégrée par secteurs et modalités de l'aide*, septembre 2011, 104 p.
- Document de travail des Services de la Commission, « Procédure décisionnelle dite "de première urgence" », SEC(2001) 873 du 31.05.2001.
- Document de travail des Services de la Commission, *Direction générale pour l'Aide humanitaire – ECHO – Stratégie opérationnelle 2007*, SEC(2006) 1626 du 01.12.2006.
- Document de travail des Services de la Commission, *Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire – plan d'action*, traduction de courtoisie de la DG ECHO du document SEC(2008) 1991 du 29.05.2008.
- Document de travail des Services de la Commission, *Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Humanitarian Food Assistance COM(2010)126*, SEC(2010) 374 final du 31.03.2010.
- Document de travail des Services de la Commission, *Résumé de l'analyse d'impact relative au document "Vers une capacité de réaction renforcée de l'UE en cas de catastrophe : le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire" COM(2010) 600*, SEC(2010) 1242 final du 26.10.2010.
- Document de travail des Services de la Commission, *Humanitarian aid strategy for 2012*, SEC(2011) 1426 final du 21.11.2011.
- Document de travail des Services de la Commission, *General guidelines on operational priorities for humanitarian aid in 2013*, SWD(2012) 405 final du 27.11.2012.
- Eurobaromètre standard, « Public opinion and the European Union », n° 42, spring 1995, 177 p.
- Eurobaromètre spécial, « Les Européens et l'aide humanitaire », n° 153 (wave 55.1), mai-juin 2001, 48 p.
- Eurobaromètre spécial, « Humanitarian Aid », n° 268 (wave 65.4), octobre 2006, 54 p.
- Eurobaromètre spécial, « Civil Protection », n° 328 (wave 72.2), novembre 2009, 98 p.
- Eurobaromètre standard, « L'opinion publique dans l'Union européenne », n° 73, vol. 2, printemps 2010, 277 p.
- Eurobaromètre spécial, « Humanitarian Aid », n° 343 (wave 73.2), juillet 2010, 68 p.
- Eurobaromètre spécial, « Humanitarian Aid », n° 384 (wave EB77.1), juin 2012, 53 p.
- Note d'information du service du porte-parole de la Commission européenne, *Emergency Humanitarian Aid from the Community: Commission Guidelines*, 24.07.1991.
- Plan global Sahel 2007* : Décision de la Commission relative au financement d'un plan global pour les opérations humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en la région du Sahel d'Afrique de l'ouest (ECHO/-WF/BUD/2007/01000) du 29.05.2007.
- Plan global Sahel 2009* : Décision de la Commission relative à l'approbation et au financement d'un plan global pour des actions humanitaires sur le budget général des Communautés européennes en Afrique de l'Ouest (ECHO/-WF/BUD/2009/01000) du 04.02.2009.
- Plan global Sahel 2010* : Décision de la Commission relative à l'approbation d'un plan global pour des actions humanitaires dans la région du Sahel en Afrique de l'Ouest et à son financement sur le budget général de l'Union européenne (ECHO/-WF/BUD/2010/01000) du 08.02.2010.
- Plan global Sahel 2011* : Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP), Région du Sahel en Afrique de l'Ouest (ECHO/-WF/BUD/2011/91000) du 07.12.2010.
- Plan global Sahel 2012* : Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP), Région du Sahel en Afrique de l'Ouest (ECHO/-WF/BUD/2012/91000) du 06.12.2012, accompagné de l'Annexe « Recommandations opérationnelles ».
- Plan global Sahel 2013* : Plan de mise en œuvre humanitaire (HIP), Région du Sahel en Afrique de l'Ouest (ECHO/-WF/BUD/2013/91000) du 09.07.2013, accompagné de l'Annexe « Recommandations opérationnelles ».

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Facilité alimentaire : rapport intermédiaire sur les mesures prises*, COM(2010) 81 final du 12.03.2010.

ECHO, *Manual for the Evaluation of Humanitarian aid*, 1996, 94 p.

ECHO, *An Introduction to Good Practice in Humanitarian Aid*, 1998, 106 p.

DG ECHO, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. Le défi humanitaire », *Brochure d'information*, 2007, 34 p.

DG ECHO, « Cibler la faim dans les zones sinistrées », *Brochure d'information*, 2008, 6 p.

DG ECHO, « Sahel. Combattre la malnutrition et en finir avec le Tsunami silencieux », *Brochure d'information*, 2008, 6 p.

DG ECHO, « Se préparer c'est sauver des vies », *Brochure d'information*, 2008, 20 p.

DG ECHO, « Sahel : vers une prise de conscience du fléau de la malnutrition », *Brochure d'information*, 2009, 6 p.

DG ECHO, « Combattre la faim et la malnutrition dans les zones en crise », *Brochure d'information*, 2010, 6 p.

DG ECHO, « Le PAM et l'UE. Lutter ensemble contre la faim », *Brochure d'information*, 2010, 8 p.

DG ECHO, *The use of cash and vouchers in humanitarian crises, DG ECHO funding guidelines*, mars 2013, 29 p.

Direction générale des politiques extérieures, *Le traité de Lisbonne et ses implications sur l'action extérieure de l'Union*, Communautés européennes, 2009, 30 p.

SEAE, *Stratégie pour la sécurité et le développement au Sabel*, Bruxelles, 21 mars 2011

SEAE, *Strategy for security and development in the Sabel. Implementation progress report*, mars 2012

2. Actes du Parlement européen et du Conseil

Conclusions du Conseil sur le Corps volontaire européen d'aide humanitaire, 3088^{ème} session du Conseil Affaires économiques et financières, Bruxelles, 17 mai 2011.

Lignes directrices de l'Union européenne mises à jour concernant la promotion du droit humanitaire international (JO C 303 du 15.12.2009, p. 12-17).

Question écrite n°688/92 du 26 mars 1992 de Mme Christine Oddy (MEP) à la Commission (JO C 247 du 24.09.1992, p. 32-33).

Questions écrites n° E-3613/98, E-3614/98, E-3615/98, E-3616/98, E-3617/98, E-3618/98 et E-3619/98 de Nelly Maes (ARE) à la Commission (3 décembre 1998) et Réponse commune aux questions écrites E-3613/98, E-3614/98, E-3615/98, E-3616/98, E-3617/98, E-3618/98 et E-3619/98 donnée par M. Santer au nom de la Commission (26 janvier 1999) (JO C 182 du 28.06.1999, p. 108-111).

Règlement (CE) n° 3972/86 du 22 décembre 1986 sur la politique et la gestion de l'aide alimentaire (JO L 370 du 30.12.1986).

Modifié par :

Règlement (CE) n°1292/96 du 27 juin 1996 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire (JO L 166 du 05.07.1996).

Règlement (CE) n°1726/2001 du 23 juillet 2001 modifiant le règlement (CE) n° 1292/96 du 27 juin 1996 (adopté le 15 juin 2000) sur la politique d'aide alimentaire, la gestion de l'aide alimentaire et les opérations spéciales pour assurer la sécurité alimentaire (JO L 234 du 01.09.2001, p. 10).

- Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 02.07.1996).
- Modifié par :
- Règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 284 du 31.10.2003, p. 18 et 42).
- Règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 (JO L 87 du 31.03.2009, p. 109-110).
- Règlement (CE) n° 2258/96 du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement (JO L 306 du 28. 11.1996, p. 1-4).
- Règlement (CE) n° 617/2007 du Conseil du 14 mai 2007 relatif à la mise en œuvre du 10^e Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE (JO L 152 du 13.06.2007, p. 1-13).
- Règlement (CE) n° 1337/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement (JO L 364 du 31.12.2008, p. 62-69).
- Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.02.2011, p. 13-18).
- Résolution du Conseil « Développement » du 28 novembre 1991 sur la coordination de l'aide d'urgence (Bulletin CE 11/1991 point 1.3.69).
- Règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes et ses modalités d'exécution – Présentation synoptique, Luxembourg, OPOCE, 2010, 403 p.
- Rapport du Parlement européen du 14 novembre 1995 sur la proposition de règlement (CE) du Conseil concernant l'aide humanitaire présentée par la Commission, Commission Développement, Rapporteur : Mme Francisca Sauquillo Pérez Del Arco (A4-0283/95).
- Rapport du Parlement européen du 11 janvier 1996 sur l'action politique humanitaire de l'Union européenne (B4-0052/96), Commission des Affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, Rapporteur : M. Carlos Robles Piquer (A4-0002/96).
- Rapport du Parlement européen du 28 janvier 1997 sur l'aide humanitaire de l'Union européenne et le rôle d'ECHO ainsi que sur la communication de la Commission relative aux liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, Commission du Développement et de la coopération, Rapporteur : M. Raimondo Fassa (A4-0021/97 ; PE 219 759).
- Rapport du Parlement européen du 26 mai 2000 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'évaluation et l'avenir des activités humanitaires de la Communauté (JO C 284E du 21.11.2002, p. 108-111).
- Recommandation du Parlement européen au Conseil relative à l'action politique humanitaire de l'Union européenne (JO C 32 du 5 février 1996, p. 145-147).
- STRIFFLER Michèle, «Le rôle des élus dans l'élaboration des politiques humanitaires», Intervention lors de la Conférence nationale humanitaire, Paris, 16 novembre 2011.

3. Autres actes européens

- Accord interinstitutionnel (AII) du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.06.2006, p. 1-17).
- COUR DES COMPTES EUROPEENNE, *Rapport spécial n° 2/97 relatif aux aides humanitaires de l'Union européenne entre 1992 et 1995 accompagné des réponses de la Commission* (JO C 143 du 12.05.1997, p. 1-65).

Déclaration du Conseil et de la Commission du 25 novembre 1994 sur l'action humanitaire (Recueil des textes du Conseil dans sa formation de ministres de la Coopération au Développement (1^{er} janvier 1992 – 31 décembre 1994), OPOCE, Luxembourg, 1995, p. 104).

Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire. Le défi humanitaire » (JO C 25 du 30.01.2008, p. 1-12).

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne (Portugal) le 13 décembre 2007 (JO C 306 du 17.12.2007).

Documents internationaux

1. Évaluations commandées par la Commission européenne

CARDNO AGRISYSTEMS LIMITED, *Concept paper : drought and vulnerability – A review of context, capacity and appropriate interventions with respect to drought and the problem of acute malnutrition in the Sabel Region of West Africa*, février 2007, 100 p.

COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, *Premier rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, 15 mars 1999, 148 p.

FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation, n°1257/96 of 20.6.1996, Second Phase*, Bruxelles, novembre 1998.

FRANKLIN ADVISORY SERVICES, *Evaluation of Humanitarian-Aid Actions Stipulated under Article 20 of Council Regulation (EC N°1257/96 of 20.6.96). Third Phase – Synthesis*, Bruxelles, 1999, 164 p.

GERMAX INTERNATIONAL CONSULTING SERVICES CONSULTING WORLDWIDE, *Analysis Report. Analysis of the open public consultation concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps* », préparée à l'attention de la Direction générale Aide humanitaire et Protection civile (DG ECHO) de la Commission européenne, Aix-la-Chapelle, 8 juin 2011, 29 p.

GERMAX INTERNATIONAL CONSULTING SERVICES CONSULTING WORLDWIDE, *Conference Report, Stakeholder Conference : « The European Voluntary Humanitarian Aid Corps – state of play and next steps »*, Budapest, 17 June 2011, préparée à l'attention de la Direction générale Aide humanitaire et Protection civile (DG ECHO) de la Commission européenne, Aix-la-Chapelle, 24 juin 2011, 10 p.

GFE CONSULTING WORLDWIDE, *Evaluation de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne 2000-2005*, préparée à l'attention de la Direction générale Aide humanitaire (DG ECHO) de la Commission européenne, 23 juin 2006, 62 p.

GRÜNEWALD François, DE GEOFFROY Véronique, MAURY Hugues, *Évaluation du partenariat entre la DG ECHO et le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et des activités du CICR financées par la DG ECHO*, Plaisians, Groupe URD, 3 novembre 2006, 64 p.

GRÜNEWALD François, KAUFFMANN Domitille et SOKPOH Bonaventure, *Evaluation of the DG ECHO Food aid budget line. Evaluation Report*, Plaisians, Groupe URD, novembre 2008 – juin 2009, 47 p.

HAYER Katherine, FRANKENBERGER Tim, GREELEY Martin, HARVEY Paul, *Evaluation and review of DG ECHO financed livelihood interventions in humanitarian crises*, Humanitarian Outcomes, TANGO International, Institute of Development Studies (IDS), mars 2012, 98 p.

HAYER Katherine, HARMER Adele, TAYLOR Glyn *et al.*, *Evaluation of European Commission integrated approach of food security and nutrition in humanitarian context*, TANGO International, 10 juillet 2013, 54 p.

SOLE ARQUES Ricardo, *Évaluation des actions humanitaires financées par ECHO au Nord-Niger et au Nord Mali (1998-1999)*, Secteur santé, avril 2000, 37 p.

THE EUROPEAN EVALUATION CONSORTIUM (TEEC), *Global evaluation of the Community action programme in the field of civil protection, the Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions and the marine pollution framework*, Final Report, 5 juillet 2005, 113 p.

THE EVALUATION PARTNERSHIP, *Evaluation of Communication, Information and Visibility Actions in Humanitarian Aid*, Evaluation report for the European Commission Directorate-General ECHO, novembre, 2007, 62 p.

2. Autres documents

« Sécurité des moyens d'existence. Changements climatiques, migrations et conflits au Sahel », *Déclaration conjointe du PNUE, de l'OIM, du BCAH, de l'Université des Nations Unies et du CILSS*, PNUE, 2011, 112 p.

Les céréales au cœur d'une Afrique nourricière. Synthèse sur les filières et les enjeux céréaliers en Afrique de l'Ouest, SOS Faim/ROPPA/Issala/Lares, 2012, 80 p.

ACCES (Africa, Climate Change, Environment and Security Dialogue Process), *Climate change and security in Africa. Vulnerability report*, ACCES, Bruxelles, décembre 2010, 41 p.

ACTION CONTRE LA FAIM, *Faim et malnutrition, conséquences trop oubliées des changements climatiques*, Paris, ACF, 2012, 14 p.

ACTION CONTRE LA FAIM, *Introduction à la sécurité alimentaire. Principes d'interventions*, Paris, janvier 2008, 64 p.

ACTION CONTRE LA FAIM, *Inventaire des définitions utilisées couramment pour la prévention, le diagnostic et le traitement de la sous-nutrition*, Paris, ACF, 2011, 142 p.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Résolution n° 43/131 du 8 décembre 1988 relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre (A/RES/43/131).

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Résolution n° 45/100 du 14 décembre 1990 relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre (A/RES/45/100).

BARNIER Michel, *Pour une force européenne de protection civile : europe aid*, Rapport, mai 2006, 63 p.

BOTONI Edwige, REIJ Chris, *La transformation silencieuse de l'environnement et des systèmes de production au Sahel : Impacts des investissements publics et privés dans la gestion des ressources naturelles*, CIS (Center for International Cooperation), CILSS, mai 2009, 61 p.

BROT FÜR DIE WELT, FIAN INTERNATIONAL, INTERCHURCH ORGANISATION FOR DEVELOPMENT COOPERATION (ICCO), *The Right to food and nutrition Watch 2012. Who decides about global food and nutrition ? Strategies to regain control*, 2012, 88 p.

BUCHANAN-SMITH Margie, COLLINSON Sarah, *International humanitarian action and the accountability of official donors*, HPG Briefing Paper, n° 16, Londres, ODI, décembre 2002, 4 p.

CEDEAO-CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST/OCDE, *La zone écologique fragile des pays du Sahel*, coll. « Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest », CEDEAO/OCDE, avril 2006, 12 p.

CEDEAO-CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST/OCDE, *Le climat et les changements climatiques*, coll. « Atlas régional de l'Afrique de l'Ouest », CEDEAO/OCDE, janvier 2008, 24 p.

CHING Lim Li, EDWARDS Sue, SCIALABBA Nadia El-Hage (dir.), *Climate change and food systems resilience in sub-saharan Africa*, Rome, FAO, 2011, 450 p.

- COLLINSON Sarah, ELHAWARY Samir, *Humanitarian space : trends and issues*, HPG Policy Brief, 46, Londres, ODI, avril 2012, 4 p.
- CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES, *Rapport de la mission d'évaluation des incidences de la crise libyenne sur la région du Sabel (7-23 décembre 2011)*, S/2012/42, 18 janvier 2012.
- FAO, *La crise alimentaire et nutritionnelle du Sabel : L'urgence d'appuyer la résilience des populations vulnérables. Cadre stratégique de réponse régionale Burkina Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad, et Sénégal*, Version 2, Rome, FAO, avril 2012, 63 p.
- FAO, *La crise alimentaire et nutritionnelle du Sabel : L'urgence d'appuyer la résilience des populations vulnérables. Cadre stratégique de réponse régionale Burkina Faso, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad, et Sénégal*, Version 2, Rome, FAO, Avril 2012, 63 p.
- GRAVES Sue, WHEELER Victoria, *Good Humanitarian Donorship : overcoming obstacles to improved collective donor performance*, HPG Discussion Paper, n° 12, Londres, ODI, décembre 2006, 15 p.
- GROUPE DE TRAVAIL REGIONAL SECURITE ALIMENTAIRE ET NUTRITION, « Plan de réponse face à la crise alimentaire et nutritionnelle au Sahel », *Document stratégique*, version 2, Dakar, IASC, 2012, 38 p.
- GUBBELS Peter, *Échapper au cycle de la faim. Les chemins de la résilience au Sabel*, Groupe de travail sur le Sahel, septembre 2011, 124 p.
- HARMER Adele, COTTERRELL Lin, STODDARD Abby, *From Stockholm to Ottawa : a progress review of the Good Humanitarian Donorship Initiative*, HPG Policy Brief, n° 18, Londres, ODI, Octobre 2004, 8 p.
- HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « Crises, coopération et développement », *Rapport de la Commission « Gestion, prévention des crises et coopération », présidée par F. Tiberghien*, 23 novembre 2000, 75 p.
- HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE, « Les acteurs français dans le "post-conflit" », *Rapport de la Commission « Crises, prévention des crises et reconstruction », présidée par Michel Brugère, Directeur général de Médecins du Monde*, Mars 2005, 154 p.
- HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, « Le droit à une alimentation suffisante », *Fiche d'information conjointe FAO-HCDH*, n° 34, Genève, HCDH, 2010, 65 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Mali, éviter l'escalade », *Rapport d'Afrique n° 189*, 18 juillet 2012, 51 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *EU Crisis response capability. Institutions and processes for conflict prevention and management*, ICG Issues Report n° 2, Bruxelles, 26 juin 2001, 50 p.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *The European Humanitarian Aid Office (ECHO) : Crisis response in the grey lane*, Bruxelles, ICG Issues Briefing Paper, 26 juin 2001, 15 p.
- JACKSON Ashley, *Talking to the other side. Humanitarian engagement with armed non-state actors*, HPG Policy Brief, 47, Londres, ODI, juin 2012, 4 p.
- JONES Nicola, HOLMES Rebecca, *Tackling child vulnerabilities through social protection : Lessons from West and Central Africa*, Background Note, ODI, July 2010, 8 p.
- KANDJI Serigne Tacko, VERCHOT Louis, MACKENSEN Jens, *Climate change and variability in the Sabel region : Impacts and adaptation strategies in the agricultural sector*, Nairobi, ICRAF (World Agroforestry Center), PNUE, 2006, 58 p.
- MACRAE Joanna, COLLINSON Sarah, BUCHANAN-SMITH Margie *et al.*, *Uncertain power : the changing role of official donors in humanitarian action*, HPG Report, 12, Londres, ODI, décembre 2002, 91 p.
- MOUSSEAU Frédéric, SULLIVAN Morwenna, *Achieving regional integration. The key to success for the fight against hunger in West Africa. Zero Hunger : Phase 3*, Paris / Oakland, ACF International / The Oakland Institute, 2011, 54 p.

- MOWJEE Tasneem, *European Union Policy approaches in protracted crises*, Background paper for HPG Report 18, Londres, ODI, 2004, 30 p.
- MOWJEE Tasneem, MACRAE Joanna, *Accountability and influence in the European Community Humanitarian Aid Office*, HPG Background Paper for HPG Report 12, Londres, ODI, 2002, 20 p.
- OCHA, *Humanitarian Response Review. An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs*, Genève, OCHA, août 2005, 112 p.
- OCHA, *International legal Framework for humanitarian advocacy. Compendium*, Genève, OCHA, 2011, 294 p.
- OMS, UNICEF, *Normes de croissance OMS et identification de la malnutrition aigüe sévère chez l'enfant*, Déclaration commune de l'Organisation mondiale de la Santé et du Fond des Nations Unies pour l'Enfance, 2009, 12 p.
- PETTIVILLE Franck, « Les ONG et l'action humanitaire dans la mise en scène internationale de l'UE », Colloque ONG et action humanitaire : entre militantisme transnational et action publique, La Rochelle, 12-13 avril 2001.
- PLATE-FORME FRANÇAISE DES ONG AUPRES DE L'UNION EUROPÉENNE, MEDECINS DU MONDE, GROUPE URD, « Crises durables, crises oubliées : défis humanitaires, enjeux européens », *Actes du Colloque de Paris, 15-16 décembre 2000*, financé par ECHO et le ministère français des Affaires étrangères, 2001, 88 p.
- SANCHEZ-MONTERO Manuel, UBACH Núria Salse, SULLIVAN Morwenna, *Undernutrition : Lessons from Niger. Harmonising proven strategies beyond the emergency phase. Zero Hunger Phase 2*, Paris / Madrid, ACF International / Tripode, juin 2011, 60 p.
- SHOHAM Jeremy, DOLAN Carmel, GOSTELOW Lola, *Managing acute malnutrition at scale - A review of donor and government financing arrangements*, Network Paper, n° 75, Londres, ODI, mai 2013, 36 p.
- SMILLIE Ian, MINEAR Larry, *The Quality of money. Donor behaviour in humanitarian financing*, Somerville, The Feinstein International Famine Center, 2003, 48 p.
- UNICEF, *Children in Crisis in the Sahel (Burkina Faso, Cameroon, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal)*, New York, UNICEF, juin 2012, 36 p.
- UNICEF, *Crise nutritionnelle au Niger : ensemble, faire la différence*, UNICEF, juillet 2010, 78 p.
- UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 1998. Regard sur la nutrition*, New York, UNICEF, 1997, p. 25.
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION, « Effective measures to build resilience in Africa to adapt to climate change », *Briefing Note 04*, Genève, UNISDR, Décembre 2011, 8 p.
- VERSLUYS Helen, « Coherence in EU external action : the case of humanitarian aid », *Paper presented at the 10th Biennial EUSA Conference*, Montréal, 17-19 mai 2007, 33 p.
- VERSLUYS Helen, ORBIE Jan, « Theorizing EU humanitarian aid policy », *Paper prepared for the Third Pan-European Conference on EU Politics*, Istanbul, 21-23 Septembre 2006, 37 p.
- VOICE, « EU crisis management. A humanitarian perspective », *Briefing Paper*, Bruxelles, VOICE, janvier 2004, 16 p.
- VOICE, « Partners in humanitarian aid. The FPA consultation as a model of EC partnership with NGOs », *Briefing Paper*, Bruxelles, VOICE, décembre 2004, 21 p.
- VOICE, ECHO, « L'Aide humanitaire de l'Union européenne – Vers de nouveaux défis », *Rapport de la conférence*, 20 mai 2003, 65 p.
- WEBSTER Mackinnon, GINETTI Justin, WALKER Peter *et al.*, *The humanitarian costs of climate change*, Medford, Feinstein International Center, décembre 2008, 36 p.

- WILLITTS-KING Barnaby, *Good Humanitarian Donorship and the European Union : a study of good practice and recent initiatives*, Final Report for Development Cooperation Ireland, 15 septembre 2004, 55 p.
- WINSLOW Mark, SHAPIRO Barry I., THOMAS Richard *et al.*, *Desertification, drought, poverty and agriculture : research lessons and opportunities*, Alep/Patancheru/Rome, International Center for Agricultural Research in the Dry Areas (ICARDA)/International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT)/UNCCD Global Mechanism (GM), 2004, 52 p.
- YOUNG Helen, JASPARS Susan, *General food distribution in emergencies : from nutritional needs to political priorities*, Londres, ODI, 1995, 136 p.
- YOUNG Helen, JASPARS Susanne, *The meaning and measurement of acute malnutrition in emergencies : a primer for decision makers*, Network Paper, n° 56, Londres, HPN-ODI, novembre 2006, 54 p.

Documentation électronique¹⁶⁸⁴

Organismes

- Action contre la Faim : <http://www.actioncontrelafaim.org>
- Banque mondiale : <http://www.worldbank.org>
- Bureau d'Afrique de l'Ouest et du Centre d'OCHA : <http://www.unocha.org/rowca>
- Care France : <http://www.carefrance.org>
- CEDEAO : <http://www.ecowas.int>
- Centre d'études et de recherches internationales (CERI) : <http://www.ceri-sciencespo.com>
- Centres d'études européennes de Strasbourg : <http://www.cees-europe.fr>
- CILSS : <http://www.cilssnet.org>
- Comité international de la Croix-Rouge : <http://www.icrc.org>
- Commission européenne : <http://ec.europa.eu>
- Confédération européenne des ONG (CONCORD) : <http://www.concordeurope.org>
- Conseil de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu>
- Coordination Solidarité Urgence Développement (Coordination SUD) : <http://www.coordinationsud.org>
- DFID : <http://www.dfid.gov.uk>
- DG ECHO : <http://ec.europa.eu/echo>
- FAO : <http://www.fao.org>
- Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) : <http://www.ifrc.org>
- Fondation Robert Schuman : <http://www.robert-schuman.org>
- Groupe URD (Urgence Réhabilitation Développement) : <http://www.urd.org>
- HCR : <http://www.unhcr.org>
- IASC : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc> et <https://www.humanitarianresponse.info>

¹⁶⁸⁴ La vérification des adresses internet citées dans cette étude a eu lieu le 23 septembre 2013.

Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI, France) : <http://www.iddri.org>

International Food Policy Research Institute (IFPRI, Washington D. C.) : <http://www.ifpri.org>

Médecins du Monde : <http://www.medecinsdumonde.org>

Médecins sans frontières : <http://www.msf.org>

Médecins sans Frontières France : <http://www.msf.fr>

Ministère des Affaires étrangères (France) : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence>

Nations Unies (portail) : <http://www.un.org>

OCHA : <http://www.unocha.org>

OMS : <http://www.who.int>

Overseas Development Institute (ODI) : <http://www.odi.org.uk>

Oxfam International : <http://www.oxfam.org>

PAM : <http://www.wfp.org>

Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu>

PNUD : <http://www.undp.org>

The Save The Children Alliance : <http://www.savethechildren.org>

UEMOA : <http://www.uemoa.int>

UNICEF : <http://www.unicef.org>

Union Africaine : <http://www.africa-union.org>

Union européenne (portail) : <http://www.europa.eu>

United Nations Standing Committee on Nutrition : <http://www.unscn.org>

USAID et OFDA (États-Unis) : <http://www.usaid.gov>

VOICE : www.ngovoice.org

World Vision : <http://www.worldvision.org>

Sites d'information

Afrik.com – Quotidien panafricain : <http://www.afrik.com>

AlertNet – Thomson Reuters Foundation : <http://www.alertnet.org>

BBC News : <http://news.bbc.co.uk>

CNN : <http://www.cnn.com>

Croix (La) : <http://www.la-croix.com>

EU Politics : <http://eupolitics.einnews.com>

EurActiv : <http://www.euractiv.fr>

Europolitique : <http://www.europolitique.info>

Figaro (Le) : <http://www.lefigaro.fr>

International Herald Tribune : <http://www.global.nytimes.com>

IRIN : <http://www.irinnews.org>

Jeune Afrique – L'Intelligent : <http://www.jeuneafrique.com>

Libération : <http://www.liberation.fr>

Monde (Le) : <http://www.lemonde.fr>

New York Times : <http://www.nytimes.com>

ReliefWeb : <http://www.reliefweb.int>

RFI (Radio France Internationale) : <http://www.rfi.fr>

Entretiens

La liste suivante inclut les personnes avec lesquelles nous avons conduit des entretiens qualitatifs de recherche, qui ont partagé leurs opinions et offert leurs conseils et assistance au cours de notre recherche. Ces personnes, en grande majorité, ont souhaité qu'aucune citation ne leur soit attribuée.

ABAD MIER Jose Manuel, DG ECHO, Unité « Information et communication », *Assistant – Centre de documentation*, Bruxelles, juin 2007 – mai 2011.

ALLAFORT-DUVERGER Thierry, Alima (The Alliance for International Medical Action), *Président (ancien Responsable des opérations au Niger en 2005 pour MSF-F)*, Montreuil, janvier 2012.

ANONYME, DG ECHO, Unité « questions juridiques et procédures », Bruxelles, juillet 2008.

ANONYME, DG ECHO, Unité « questions politiques générales, relations bailleurs, évaluation », Bruxelles, juillet 2010.

BARRAULT Claire, DG ECHO Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, *Regional Information Officer*, Dakar, Bruxelles et Paris, de juin 2008 à décembre 2009.

BERNARD Olivier, Médecins du Monde, *Président (ancien Responsable de la mission Niger)*, Paris, novembre 2011.

BLUMANN Claude, Université Panthéon-Assas (Paris II), *Professeur*, Paris, juillet 2007.

BOURBE Ludovic, Action contre la faim, *Directeur technique et recherche puis Consultant indépendant*, Paris, respectivement en mai 2009 et juin 2010.

BROWN Rebecca, Action contre la Faim, *Référente Sabel*, Paris, mai 2009.

CARNEY Terry, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Zone Afrique de l'Ouest et du Centre (Dakar), *Coordinatrice de la gestion des relations*, Dakar, décembre 2008.

COLLARD Gilles, DG ECHO, Unité « opérations humanitaires, Afrique orientale, occidentale et australe », *Chargé d'aide et de coopération internationales, Afrique occidentale* (et ancien *expert Sabel*, DG ECHO, Bureau régional d'appui pour l'Afrique de l'Ouest), Bruxelles, mars 2011.

COURTADE Christelle, DG ECHO, Unité « questions juridiques », *Assistante juridique*, Bruxelles, mai 2011.

DAVIS Regina L., USAID, Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (OFDA) (Dakar, Sénégal), *Principal Regional Advisor West and North Africa*, Dakar, décembre 2008.

DE KEERSMAECKER Stefan, DG ECHO, Unité « questions juridiques et procédures », *Assistante juridique*, Bruxelles, juillet 2008.

- DE LESTRANGE Jean, DG ECHO, Unité opérationnelle Soudan, *Assistant (sur la problématique des réfugiés au Soudan et au Tchad)*, Bruxelles, juillet 2008.
- DE PINA Linda, DG ECHO, Unité « information et communication », *Assistante administrative*, Bruxelles et Paris, de juin 2007 à août 2010.
- DE SPIEGELEER Paul, DG ECHO, Unité « budget, audit », *Chef de l'unité Programmation*, Bruxelles, septembre 2008.
- DERET Hélène, Action contre la Faim, *Référente sécurité alimentaire*, Paris, mai 2009.
- DI SIRIO Pasqualina, PAM, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (Dakar, Sénégal), *Conseillère régionale principale, Chargée de programme*, Dakar, décembre 2008.
- DIAM Modou, Secours Islamique Sénégal (Dakar), *Chargé de mission*, Dakar, décembre 2008.
- EIJKENAAR Jan, DG ECHO Bureau régional d'appui pour l'Afrique de l'Ouest, *Conseiller humanitaire régional*, Burkina Faso, décembre 2008.
- FIEVEZ Mélanie, Aide Médicale Internationale (AMI), *Chargée de Partenariat*, Paris, juin 2008 et juin 2010.
- FLYNN Anthony Val, DG ECHO, Unité « sécurité », *Coordinateur Sécurité*, Bruxelles, juillet 2008.
- FRIGATO Alice, DG ECHO Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, *Assistante technique*, Dakar, décembre 2008.
- GIBERT Florence, Groupe URD, *Chargée de recherches*, Plaisians, octobre 2008 et septembre 2009.
- GUEYE Cheikh, FAO, Représentation de la FAO au Sénégal (Dakar, Sénégal), *Assistant au Représentant FAO, Chargé de Programme*, Dakar, décembre 2008.
- HELD Markus, DG ECHO, Unité « Cadre politique et opérationnel », *Coordinateur du Corps volontaire européen d'aide humanitaire*, courriel daté du 24 octobre 2011.
- HOKKANEN Paula, NGO VOICE (Bruxelles), *Advocacy and Communication Officer*, Plaisians, octobre 2008.
- HORNER Simon, DG ECHO, Unité « Information et Communication », *Chef de l'unité Information et communication*, Bruxelles, juillet 2008.
- JULLIAND Valérie, IRIN, *Chef du Bureau régional IRIN Dakar et Rédactrice en chef*, Dakar, décembre 2008.
- LAISECA GARCIA Amparo, DG ECHO Bureau régional d'appui pour l'Afrique de l'Ouest, *Expert médical régional*, Burkina Faso, décembre 2008.
- LANGÉ Matthias, DG ECHO, Unité « aide alimentaire et préparation aux catastrophes », *Chargé d'aide et de coopération internationales*, Bruxelles, mai 2008.
- LE GUEN Nicolas, Croix-Rouge Française, Délégation Régionale pour l'Afrique de l'Ouest (Dakar, Sénégal), *Délégué Régional*, Dakar, décembre 2008.
- MISRAOUI Djamel, Secours Islamique France, Paris, juin 2008 – juin 2010.
- MORZARIA Malini, DG ECHO Bureau régional pour l'Afrique centrale, la Corne de l'Afrique et l'Afrique australe, *Regional Information Officer*, Paris, juin 2008.
- OUATTARA Kassoum, Catholic Relief Services, Programme du Burkina Faso (Ouagadougou), *Chef de l'unité Aide humanitaire, Secours d'urgence et Justice & paix*, Ouagadougou, décembre 2008.
- PALACIOS VALDECANTOS Maria, DG ECHO, Unité « stratégie, coordination et relations interinstitutionnelles », *Assistante d'évaluation*, Bruxelles, mars 2011.
- PEREZ DIAZ Susana, DG ECHO, Unité « Information et Communication », *Assistante d'information et de communication*, Bruxelles, mai 2008 et juillet 2010.

- POUPEAU Vincent-Guillaume, DG ECHO, Unité « opérations humanitaires, Afrique orientale, occidentale et australe », *Expert national détaché*, Bruxelles, juillet 2010.
- QUINTON Stéphane, DG ECHO Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, *Chef du Bureau Régional*, Dakar, décembre 2008.
- RAYMAEKERS Mark, DG ECHO, Unité « questions politiques, stratégie, évaluation », *Coordinateur des politiques humanitaires*, Bruxelles, mai 2008.
- ROBERT Sylvie, *Consultante indépendante*, Groningen (Pays-Bas), février 2009.
- ROUSSEAU Fabienne, Action contre la Faim, *Responsable de programmes nutritionnels*, Paris, mai 2009.
- RUFIN Jean-Christophe, Ambassade de France, *S. E. M. l'Ambassadeur de France au Sénégal*, Dakar, décembre 2008.
- RUSHATSI Jean Bosco, HCR, Représentation régionale, *Administrateur principal régional de programme*, Dakar, décembre 2008.
- RYFMAN Philippe, Université Paris I, *Professeur et Chercheur associé*, Paris, septembre 2007.
- SASLAWSKY Jean, Médecins du Monde, *Responsable financements publics et institutionnels*, Plaisians, octobre 2008.
- STEWART-DAVID Julia, DG ECHO, Unité « Affaires politiques, stratégie, évaluation », *Responsable des affaires légales et institutionnelles*, Plaisians, octobre 2008.
- TANKAONO Amadou, Université Abdou Moumouni (Niamey, Niger), *Professeur*, Paris, janvier 2012.
- TROC Héloïse, EuropeAid, Unité « support qualité, coordination », *Responsable des opérations nutrition, sécurité alimentaire et gestion des ressources naturelles*, Bruxelles, juillet 2010.
- VULETA Zana, DG ECHO, Unité « Information et Communication », *Stagiaire*, Bruxelles, septembre 2008.
- WANDAOGO Salif, DG ECHO Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, *Chauffeur*, Ouagadougou, de décembre 2008 à octobre 2010.

Conférences, colloques, séminaires, symposiums (classés par ordre chronologique)

- Journée d'études, « L'Afrique subsaharienne d'une crise à l'autre », organisée par la Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 5 février 2007.
- « Salon des solidarités », Paris, 22-24 juin 2007 (première édition), 6-8 juin 2008 (2^{ème} éd.), 4-6 juin 2010 (3^{ème} éd.) et 1-3 juin 2012 (4^{ème} éd.).
- Séminaire, « État des pratiques opérationnelles et de la réflexion sur les relations ONG humanitaires / armées dans les contextes de crise », organisé par le Pr. Philippe Ryfman dans le prolongement d'une réflexion menée par le Groupe de Travail « Gouvernance des acteurs » de la Commission Urgence et post-crise du Haut-Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), Université Paris I – La Sorbonne, 5 juillet 2007.
- Cycle de conférences, « De l'action humanitaire à la coopération », Paris, Conservatoire national des Arts et Métiers, Chaire de Santé et développement, 2007-2008 et 2008-2009.
- Conférence-Débat, « L'Europe : qu'apporte le nouveau traité ? », Alain Lamassoure, organisée par l'Institut des Hautes Études de Défense nationale, Paris, École Militaire, 21 janvier 2008.
- Conférence, « Respect du Droit international humanitaire. Un défi majeur, une responsabilité globale », organisée par la DG ECHO, Bruxelles, Parlement européen, 16 septembre 2008.
- Colloque, « En finir avec la malnutrition : une question de priorités ? », organisé par Action contre la faim, Paris (Centre Étoile Saint-Honoré), 8 octobre 2008.

- Conférence, « Nourrir les hommes : vaincre la faim », Université de la terre (3^{ème} éd.), Paris (UNESCO), 19 octobre 2008.
- Universités d'Automne de l'Humanitaire (6^e session), « Le Consensus européen sur l'aide humanitaire : De grands principes à opérationnaliser », organisées par le Groupe URD, Plaisians (Drôme), 23-25 octobre 2008.
- Intervention de Marina Catena, « L'évolution du PAM face à la nouvelle géographie de la faim », organisé dans le cadre du séminaire « Action humanitaire » du Pr. Philippe Ryfman, Paris, Université Paris I (Centre du Panthéon), 27 janvier 2009.
- Conférence internationale, « World Conference on Humanitarian Studies », organisée par Rijksuniversiteit Groningen, Wageningen Universiteit en Researchcentrum et Ruhr Universität Bochum, à Groningen (Pays-Bas), 4-8 février 2009.
- Universités d'Automne de l'Humanitaire (7^e session), « La prise en compte de l'environnement dans l'action humanitaire », organisées par le Groupe URD, Plaisians (Drôme), 22-24 septembre 2009.
- Journée scientifique Épicentre (21^{ème} éd.), Paris, Institut du Monde arabe, 16 juin 2011.
- Colloque international, « L'autonomie nutritionnelle pour tous », organisé par Nutriset, Paris (Collège des Bernardins), 12 octobre 2011.
- Conférence de haut niveau sur le développement, « G20 Développement : des solutions pour un nouveau monde », organisée par le ministère des Affaires étrangères et européennes, Paris, 21 octobre 2011.
- Journée scientifique Épicentre (22^{ème} éd.), Paris, Institut du Monde arabe, 31 mai 2012.

Annexes

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Annexe 1. | Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire | 562 |
| Annexe 2. | Article 214 TFUE relatif à l'aide humanitaire | 569 |
| Annexe 3. | Données financières relatives à l'aide humanitaire de la Commission européenne | 570 |
| | <i>a) Perspectives financières 2007-2013</i> | 570 |
| | <i>b) Budgets proposés et adoptés pour l'aide humanitaire (2007-2012)</i> | 570 |
| | <i>c) Budget 1993-2012 d'Aide humanitaire (en milliers d'euros)</i> | 571 |
| | <i>d) Répartition du budget d'aide humanitaire par région d'intervention en 2011</i> | 572 |
| | <i>e) Répartition du budget d'aide humanitaire par secteur d'intervention en 2012</i> | 572 |
| | <i>f) Répartition du volume d'aide humanitaire par catégorie de partenaire en 2011</i> | 573 |
| | <i>g) Aide humanitaire européenne (Commission européenne et États membres) en 2011</i> | 573 |
| Annexe 4. | Directeurs généraux d'ECHO et Commissaires en charge de l'aide humanitaire | 574 |
| Annexe 5. | Bureaux de la DG ECHO dans le monde | 576 |
| Annexe 6. | Prévalence de la malnutrition | 579 |
| | <i>a) Causes de décès chez les enfants de moins de cinq ans en 2008 (pourcentage)</i> | 579 |
| | <i>b) Prévalence de la malnutrition aiguë sévère chez les enfants de moins de cinq ans au Sahel en 2012</i> | 579 |
| Annexe 7. | Composantes du Plan global Sahel | 580 |
| | <i>a) Les trois piliers de l'intervention : information, action et plaidoyer</i> | 580 |
| | <i>b) Le pilier information : exemple de système d'ensemble d'analyse de la sécurité alimentaire à l'échelle nationale</i> | 580 |
| | <i>c) Le pilier action : l'approche intégrée pour réduire la faim des enfants</i> | 581 |
| | <i>d) Le pilier plaidoyer</i> | 581 |
| Annexe 8. | Financements de la Commission européenne en faveur du Sahel | 582 |
| | <i>a) Répartition des contributions de la Commission européenne en 2012 au Sahel</i> | 582 |
| | <i>b) Contributions, bénéficiaires et partenaires de la DG ECHO en 2011</i> | 582 |
| | <i>c) Financements de la DG ECHO au Sahel en 2011 par pays bénéficiaire et partenaire opérationnel</i> | 583 |
| | <i>d) Contributions de la Commission européenne aux Appels consolidés (CAP) des Nations Unies en faveur de l'Afrique de l'Ouest (2007-2013)</i> | 584 |
| Annexe 9. | Les États du Sahel et leur environnement stratégique | 585 |
| Annexe 10. | Les organisations régionales en Afrique | 586 |
| Annexe 11. | Avantages et inconvénients de différentes formes de traitement communautaire de la malnutrition sévère | 587 |
| Annexe 12. | Arbre de décision pour la mise en œuvre de transferts monétaires | 588 |
| Annexe 13. | Déclaration de Madrid du 14 décembre 1995 | 589 |

Annexe 1. Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 02.07.1996, p. 1)

Modifié par :

- M1** Règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1)
- M2** Règlement (CE) n° 219/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 (JO L 87 du 31.03.2009, p. 109)

Version consolidée¹⁶⁸⁷.

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 œuvre 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 œuvre 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

¹⁶⁸⁷ Cette version consolidée contient des références à l'unité de compte européenne et/ou à l'écu. Les deux doivent être entendues, depuis le 1^{er} janvier 1999 comme des références à l'euro – Règlement (CEE) n° 3308/80 du Conseil (JO L 345 du 20.12.1980, p. 1) et règlement (CE) n° 1103/97 du Conseil (JO L 162 du 19.6.1997, p. 1).

(1) JO C 180 du 14.7.1995, p. 6.

(2) Avis du Parlement européen du 30 novembre 1995 (JO C 339 du 18.12.1995, p. 60), position commune du Conseil du 29 janvier 1996 (JO C 87 du 25.3.1996, p. 46) et décision du Parlement européen du 21 mai 1996 (JO C 166 du 10. 6. 1996).

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 œuvre 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 œuvre 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 psycho-sociales 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre par des organismes et organisations internationales.

Article 9

La Communauté peut également, lorsque cela s'avère nécessaire, financer des actions humanitaires mises en œuvre 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 œuvre 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 œuvre 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.

► **M2** Les décisions de poursuivre des actions engagées selon la procédure d'urgence sont arrêtées par la Commission, statuant en conformité avec la procédure de gestion visée à l'article 17, paragraphe 2, et dans les limites fixées par l'article 15, paragraphe 2, deuxième tiret.

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.

► **M2**

Article 15

1. La Commission arrête les mesures d'exécution du présent règlement. Ces mesures, qui visent à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant, sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 17, paragraphe 4.
2. La Commission, statuant en conformité avec la procédure de réglementation visée à l'article 17, paragraphe 3 :
 - décide du financement communautaire des actions de protection visées à l'article 2, point c), dans le cadre de la mise en œuvre de l'action humanitaire,
 - décide des interventions directes de la Commission ou du financement des interventions des organismes spécialisés des États membres.
3. La Commission, statuant en conformité avec la procédure de gestion visée à l'article 17, paragraphe 2 :
 - approuve des plans globaux, destinés à permettre des actions dans un pays ou une région déterminé où la crise humanitaire est, 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 œuvre de ces plans globaux,
 - décide des projets d'un montant supérieur à 2 millions ECU 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.

► M2

Article 17

1. La Commission est assistée par un comité.
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 4 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

La période prévue à l'article 4, paragraphe 3, de la décision 1999/468/CE est fixée à un mois.
3. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à un mois.
4. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 bis, paragraphes 1 à 4, et l'article 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

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 œuvre.

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.

Annexe 2. Article 214 TFUE relatif à l'aide humanitaire

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, version consolidée (JO C 83 du 30 mars 2010)

30.3.2010

FR

Journal officiel de l'Union européenne

C 83/143

CHAPITRE 3

L'AIDE HUMANITAIRE

Article 214

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. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures définissant le cadre dans lequel sont mises en œuvre 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 21 du traité sur l'Union européenne.

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. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, fixent 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 3. Données financières relatives à l'aide humanitaire de la Commission européenne

a) Perspectives financières 2007-2013

| CREDITS D'ENGAGEMENTS (en euros constants 2004) | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total (2007-2013) |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| Total Commission européenne | 117 277 000 | 122 683 000 | 122 022 000 | 125 184 000 | 123 729 000 | 126 485 000 | 127 607 000 | 864 987 000 |
| Rubrique 4 « L'UE acteur mondial » | 6 199 000 | 6 469 000 | 6 739 000 | 7 009 000 | 7 339 000 | 7 679 000 | 8 029 000 | 49 463 000 |
| 23. Aide humanitaire | 731 430 | 750 771 | 777 051 | 800 518 | 824 693 | 849 599 | 875 257 | 5 609 319 |
| 23.01. Dépenses administratives | 9 170 | 9 600 | 9 200 | 9 200 | 10 800 | 11 000 | 11 300 | 70 270 |
| 23.02. Aide humanitaire | 722 260 | 741 171 | 767 851 | 791 318 | 813 893 | 838 599 | 863 957 | 5 539 049 |
| 23.02.01. Aide humanitaire | 485 000 | 485 595 | 504 531 | 521 018 | 535 308 | 551 861 | 568 851 | 3 652 164 |
| 23.02.02. Aide alimentaire | 217 760 | 223 251 | 230 025 | 237 005 | 244 168 | 251 580 | 259 187 | 1 662 976 |
| 23.02.03. Préparation aux catastrophes | 19 500 | 32 325 | 33 295 | 33 295 | 34 417 | 35 158 | 35 919 | 223 909 |
| 40.02.42. Réserve d'aide d'urgence | 0 | 234 544 | 244 000 | 248 882 | 253 860 | 258 937 | 264 115 | 1 504 338 |

Réalisé à partir de ECHO, Perspectives financières 2007-2013 pour l'aide humanitaire (disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/funding/budget/finances_2007_2013.pdf) et COMMISSION EUROPEENNE, Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil modifiant l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel, afin de répondre aux besoins de financement complémentaires du projet ITER du 20 avril 2011, COM(2011) 226 final.

b) Budgets proposés et adoptés pour l'aide humanitaire (2007-2012)

Les montants correspondent aux crédits d'engagements exprimés en euros courants (ce qui explique que les montants peuvent être différents des montants du tableau a) qui sont exprimés en euros constants de 2004) des chapitres budgétaires 23.01 et 23.02. Sont exclus le chapitre 23.03 relatif à la protection civile ainsi que la rubrique 40.02.42 relative à la réserve d'aide d'urgence.

| Document | Auteur | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Proposition de budget (1) | Commission | 749 667 320 | 773 235 436 | 796 948 000 | 800 518 000 | 824 693 000 | 878 604 549 |
| Projet de budget | Conseil | 736 044 177 | 772 741 431 | 796 409 927 | 820 330 060 | 851 521 798 | 877 652 064 |
| Budget adopté (2) | Parlement | 749 652 036 | 770 191 540 | 796 716 719 | 820 363 155 | 851 195 432 | 877 720 579 |
| Variation entre les budgets proposés (1) et adopté (2) | | -0,00 % | -0,39 % | -0,03 % | +2,48 % | +3,21 % | -0,10 % |
| Exécution (crédits d'engagements réels) (3) | | 757 982 776 | 955 763 478 | 913 215 545 | 1 058 175 331 | 1 108 720 678 | 1 128 050 152 |
| Variation entre les crédits budgétés (2) et exécutés (3) | | +1,01 % | +19,42 % | +12,76 % | +22,47 % | +23,23 % | +22,19 % |

Réalisé à partir de : Avant-projets de budgets établis par la Commission européenne et Projets de budgets établis par le Conseil, disponibles sur : <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-fr.htm> ; Adoptions définitives du budget général de l'Union européenne (disponibles sur : http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/index_fr.cfm)

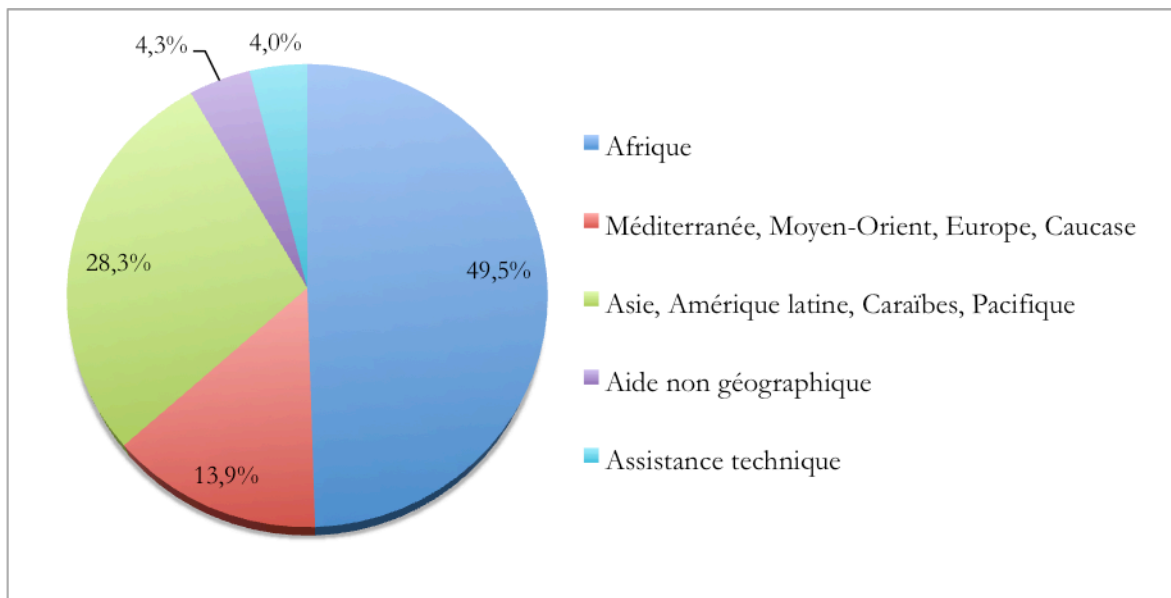
c) Budget 1993-2012 d'Aide humanitaire (en milliers d'euros)

| Année | BUDGET GENERAL DE L'UNION EUROPEENNE | | | | | | FED | BUDGET TOTAL | Décisions de financement | Taux d'exécution | |
|--------------------|--------------------------------------|-----------|-------------------------------|---------|------------|---------|------------|--------------|--------------------------|------------------|----------------------|
| | Aide humanitaire + Dipecho | | Aide alimentaire ⁱ | | Virements | | | | | | TOTAL ⁱⁱⁱ |
| | RAU ⁱⁱ | | Autre | | | | | | | | |
| 1993 | 171 400 | 369 000 | 209 000 | 136 010 | 885 410 | 90 180 | 975 590 | 970 110 | 99,4 % | | |
| 1994 | 266 000 | 369 000 | 212 000 | 21 200 | 868 200 | 263 770 | 1 131 970 | 1 128 280 | 99,7 % | | |
| 1995 | 256 000 | 369 000 | 254 500 | 132 000 | 1 011 500 | 46 455 | 1 057 955 | 1 054 265 | 99,7 % | | |
| 1996 | 321 500 | 352 000 | 324 000 | 13 970 | 1 011 470 | 10 380 | 1 021 850 | 1 005 180 | 98,4 % | | |
| 1997 | 315 100 | 269 000 | 118 000 | 4 720 | 706 820 | 7 420 | 714 240 | 707 910 | 99,1 % | | |
| 1998 | 325 100 | 269 000 | 150 000 | 5 113 | 749 213 | 37 387 | 786 600 | 783 952 | 99,7 % | | |
| 1999 | 330 850 | 255 000 | 346 000 | 50 000 | 981 850 | 83 432 | 1 065 282 | 1 062 732 | 99,8 % | | |
| 2000 ^{iv} | 471 050 | 247 000 | 0 | 21 410 | 739 460 | 2 850 | 742 310 | 736 245 | 99,2 % | | |
| 2001 | 473 000 | 249 000 | 40 000 | 10 000 | 772 000 | 20 750 | 792 750 | 790 214 | 99,7 % | | |
| 2002 | 441 845 | 228 000 | 80 000 | 0 | 749 845 | 17 475 | 767 320 | 763 510 | 99,5 % | | |
| 2003 | 441 690 | 213 000 | 100 000 | 44 910 | 799 600 | 14 105 | 813 705 | 811 219 | 99,7 % | | |
| 2004 | 490 000 | 202 000 | 0 | 28 184 | 720 184 | 52 228 | 772 412 | 770 625 | 99,8 % | | |
| 2005 | 495 500 | 197 000 | 130 000 | 5 156 | 827 656 | 23 170 | 850 826 | 843 924 | 99,2 % | | |
| 2006 | 495 729 | 207 000 | 140 000 | 7 561 | 850 290 | 28 060 | 878 350 | 876 061 | 99,7 % | | |
| 2007 | 514 400 | 217 760 | 0 | 8 854 | 741 014 | 28 200 | 769 214 | 768 530 | 99,9 % | | |
| 2008 | 528 020 | 223 251 | 177 000 | 10 477 | 938 748 | 0 | 938 748 | 936 642 | 99,8 % | | |
| 2009 | 547 026 | 230 025 | 110 000 | 7 317 | 894 368 | 37 325 | 931 693 | 930 450 | 99,9 % | | |
| 2010 | 561 363 | 235 099 | 208 882 | 42 876 | 1 048 220 | 50 050 | 1 098 270 | 1 086 800 | 99,0 % | | |
| 2011 | 567 551 | 254 376 | 253 860 | 12 793 | 1 088 580 | 40 705 | 1 129 285 | 1 060 816 | 99,4 % | | |
| 2012 | 591 048 | 251 580 | 224 163 | 179 612 | 1 246 403 | 70 675 | 1 317 078 | 1 128 304 | | | |
| Total | 8 604 172 | 5 207 091 | 2 959 405 | 860 163 | 16 542 251 | 924 617 | 17 466 868 | 18 215 769 | 99,6% | | |
| Moyenne | 430 209 | 260 355 | 147 970 | 43 008 | 827 112 | 46 231 | 873 343 | 910 788 | 99,1% | | |

Source : DG ECHO, Rapport annuel 2011 et Rapport annuel 2012, Annexe I.

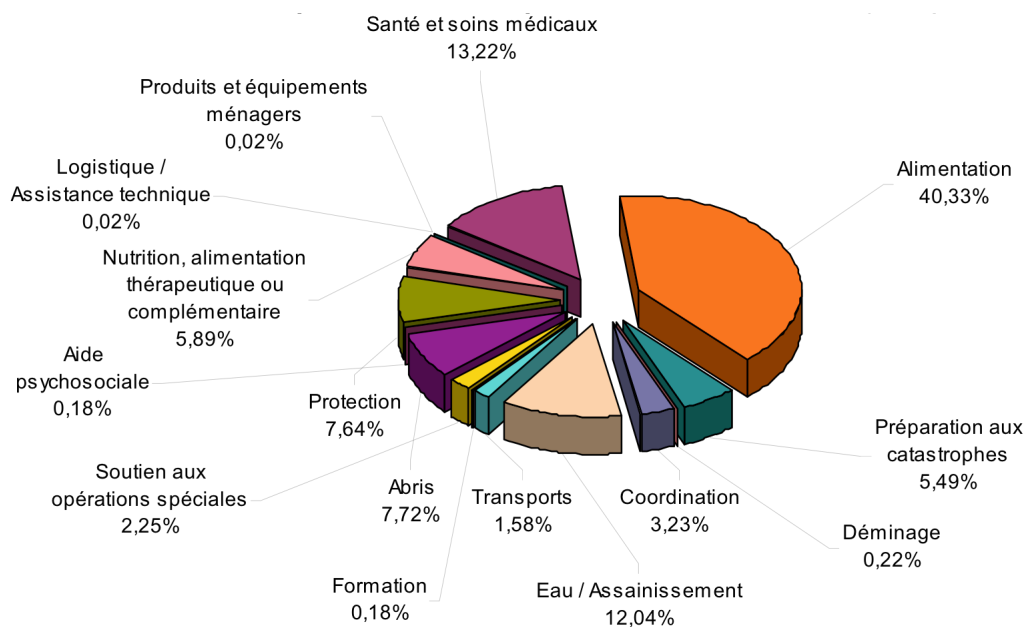
- i La ligne budgétaire relative à l'aide alimentaire d'urgence était gérée jusqu'en 2006 par EuropeAid et a été transférée en 2007 à la DG ECHO.
- ii RAU : Réserve d'aide d'urgence de la Commission européenne. Les perspectives financières 1993-1999 prévoyaient un montant annuel de 200 M€ pour 1993 et 1994, et de 300 M€ pour 1995 à 1999, soit un total de 1,9 Mds€ pour la période (AI du 29 octobre 1993, *op. cit.*, Annexe I). Les perspectives financières 2007-2013 ont prévu un montant global de 1,504 Mds€.
- iii Total du Titre 23 relatif à l'aide humanitaire.
- iv Une partie de la RAU a été transférée au budget humanitaire puisqu'elle a été réduite de 346 millions € en 1999 à 203 millions € en 2000, ce qui a permis d'augmenter le budget d'aide humanitaire de 140 millions € (conformément à la recommandation de la Cour des Comptes dans son rapport spécial n° 2/97, *op. cit.*, § 2.16, p. 9).

d) Répartition du budget d'aide humanitaire par région d'intervention en 2011



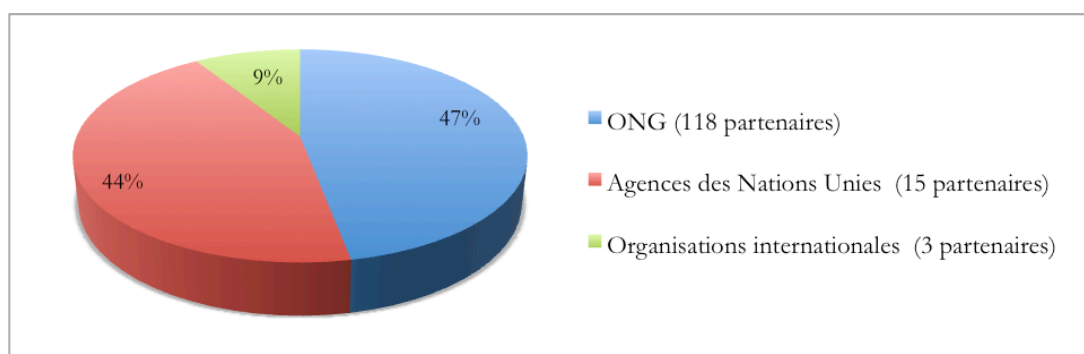
Graphique réalisé à partir de COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2011*, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil COM(2012) 489 final du 06.09.2012, Annexe VI.

e) Répartition du budget d'aide humanitaire par secteur d'intervention en 2012



Source : COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2012*, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil COM(2013) 658 final du 25.09.2013, p. 10.

f) Répartition du volume d'aide humanitaire par catégorie de partenaire en 2011



Graphique réalisé à partir de *ibid.*, p. 13. Voir également le détail des partenaires par catégorie et nationalité à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexVI%20.pdf.

g) Aide humanitaire européenne (Commission européenne et États membres) en 2011

| Country | Amount | % |
|----------------|----------------------|----------------|
| Austria | 14.562.000 | 0,51% |
| Belgium | 133.450.072 | 4,64% |
| Bulgaria | 139.650 | 0,00% |
| Czech Republic | 2.759.642 | 0,10% |
| Denmark | 206.043.633 | 7,17% |
| ECHO | 1.113.077.737 | 38,72% |
| Estonia | 1.040.232 | 0,04% |
| Finland | 96.716.593 | 3,36% |
| France | 104.130.551 | 3,62% |
| Germany | 203.089.929 | 7,06% |
| Greece | 2.240.752 | 0,08% |
| Hungary | 285.582 | 0,01% |
| Ireland | 75.095.820 | 2,61% |
| Italy | 45.419.663 | 1,58% |
| Latvia | 142.288 | 0,00% |
| Lithuania | 111.150 | 0,00% |
| Luxembourg | 31.466.109 | 1,09% |
| Malta | 1.112.662 | 0,04% |
| Netherlands | 124.554.209 | 4,33% |
| Poland | 3.954.552 | 0,14% |
| Romania | 205.000 | 0,01% |
| Slovenia | 1.133.179 | 0,04% |
| Spain | 177.380.738 | 6,17% |
| Sweden | 371.663.099 | 12,93% |
| United Kingdom | 164.878.495 | 5,74% |
| TOTAL | 2.874.653.337 | 100,00% |

Source : COM(2012) 489 final du 06.09.2012, *op. cit.*, Annexe IXb.

Annexe 4. Directeurs généraux d'ECHO et Commissaires en charge de l'aide humanitaire

| Directeur général d'ECHO | Commissaire en charge de l'aide humanitaire |
|---|---|
| Peter POOLEY (Britannique), <i>Directeur par interim, Directeur général adjoint de la DG Développement</i> (01.04.1992-30.09.1992) | Autorité conjointe de ¹⁶⁸⁸ : Frans ANDRIESEN (Néerlandais), <i>Commissaire en charge des relations extérieures et du commerce</i> Manuel MARÍN (Espagnol), <i>Commissaire à la coopération, au développement et à la pêche</i> Abel MATUTES (Espagnol), <i>Commissaire en charge de la politique méditerranéenne et latino-américaine.</i> Commission J. Delors II (06.01.1989-31.12.1992). |
| | Manuel MARÍN (Espagnol), <i>Commissaire en charge de la coopération, du développement et de l'aide humanitaire</i> Commission J. Delors III (01.01.1993-22.01.1995). Emma BONINO (Italienne), <i>Commissaire en charge de la politique des consommateurs, de la pêche et de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO)</i> ¹⁶⁸⁹ . Commission J. Santer (23.01.1995-15.03.1999). |
| Santiago GÓMEZ-REINO (Espagnol) (01.10.1992-31.12.1996) | Emma BONINO (Italienne), <i>Commissaire en charge de la politique des consommateurs, de la pêche et de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO).</i> Commission intérimaire de M. Marín (16.03.1999-15.09.1999). Poul NIELSON (Danois), <i>Commissaire en charge du développement et de l'aide humanitaire.</i> Commission R. Prodi (16.09.1999-21.11.2004). |
| Alberto NAVARRO (Espagnol) (01.01.1997-01.10.1999) | Louis MICHEL (Belge), <i>Commissaire en charge du développement et de l'aide humanitaire</i> (22.11.2004 – 14.07.2009) ¹⁶⁹⁰ . Commission J. M. Barroso I (22.11.2004-31.10.2009). |
| Sabato DELLA MONICA (Italien), <i>Directeur par intérim</i> (01.10.1999-15.03.2000) | Karel DE GUCHT (Belge), <i>Commissaire en charge du développement et de l'aide humanitaire</i> (17.07.2009 – 31.10.2009). Commission J. M. Barroso I (22.11.2004-31.10.2009) |
| Costanza ADINOLFI (Italienne) (15.03.2000-30.11.2004) | Kristalina GEORGIEVA (Bulgare), <i>Commissaire en charge de la Coopération internationale, de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises</i> ¹⁶⁹¹ . Commission J. M. Barroso II (10.10.2010-2014). |
| António CAVACO (Portugais) (01.12.2004-11.03.2008) | Claus SORENSEN (Danois) ¹⁶⁹² (depuis le 01.07.2011) |

¹⁶⁸⁸ Lors de la création d'ECHO, aucun portefeuille n'est associé à l'aide humanitaire, qui n'était jusque-là qu'un instrument de la coopération au développement. Sa gestion est en revanche assurée par le Commissaire Marín.

¹⁶⁸⁹ En 1997, ses compétences sont élargies à la Protection de la santé des Consommateurs et de la sécurité alimentaire.

¹⁶⁹⁰ Il a démissionné de son poste de Commissaire suite à son élection au Parlement européen le 7 juin 2009. Au cours de son mandat, il a pris un congé du 12.05.2007 au 10.06.2007 afin de préparer les élections législatives de son parti en Belgique. Il fut alors remplacé par le Commissaire à l'élargissement, M. Olli Rehn.

¹⁶⁹¹ La Bulgare Rumiana Jeleva, pressentie, a dû renoncer à ce poste en janvier 2010 sous la pression politique du Parlement. Voir *supra* note infrapaginale n° 519, Partie 1, chap. 2, I, A, 3.

¹⁶⁹² Ancien Directeur général de la DG Communication, Chef de cabinet du Commissaire Nielson (1999-2003).

Biographie politique sélective des Commissaires en charge de l'aide humanitaire¹⁶⁹³

Mme Emma BONINO (Italienne, née en 1948).

Union européenne : Députée européenne (1979-1989, 2004-2009) ; Commissaire à la coopération, au développement et à la pêche (1995-1999).

Italie : Députée (1976-1996, 2006-2008). Elle a été membre du Bureau de présidence du Parlement) ; Membre fondateur de l'association *Food and Disarmament International* (1981) ; Promotrice de campagnes internationales en faveur des droits civils et politiques dans les pays d'Europe de l'Est (1987) ; Présidente (1991-1993) puis secrétaire (1993-1994) du Parti Radical Transnational ; Représentante du gouvernement italien à la Conférence intergouvernementale de la Communauté des Démocraties à Séoul (2002 et 2005) ; Ministre pour les politiques européennes et le commerce international (2006-2008) ; Vice-Présidente du Sénat (2008-2013) ; ministre des Affaires étrangères (depuis 2013).

M. Karel DE GUCHT (Belge, né en 1954).

Union européenne : Député européen (1980-1994) ; Commissaire au développement et à l'aide humanitaire (2009) ; Commissaire au commerce (depuis 2010).

Belgique : Sénateur (1994-1995) ; Membre du Parlement flamand (1995-2003) ; Président du parti Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD) (1999-2004) ; Membre du Parlement fédéral (2003-2009) ; Ministre des affaires étrangères et européennes (2004-2009) ; Ministre du commerce international (2007-2009) ; Vice-Premier ministre (2008-2009).

Mme Kristalina GEORGIEVA (Bulgare, née en 1953).

Union européenne : Commissaire à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réaction aux crises (depuis 2010).

Organisations internationales : Fonctionnaire de la Banque mondiale pour les questions économiques, environnementales, de développement durable, social et urbain et d'agriculture (1993-2004 puis 2007-2010) ; Représentante de la Banque mondiale en Russie (2004-2007) ; Vice-Présidente et Secrétaire générale de la Banque mondiale (2008-2010).

M. Louis MICHEL (Belge, né en 1947).

Union européenne : Représentant du gouvernement belge au sein de la convention européenne sur l'avenir de l'Europe et de la CIG (2001-2004) ; Commissaire au développement et à l'aide humanitaire (2004-2009) ; Co-président de l'Assemblée parlementaire ACP-UE (depuis 2009) ; Chef observateur des missions d'observation électorale de l'Union européenne au Tchad (2011) et au Mali (2013).

Belgique : Membre du Parlement fédéral (député entre 1978 et 1999 puis sénateur entre 1999 et 2003) ; Vice-Premier ministre, Ministre des affaires étrangères et Ministre des réformes institutionnelles (1999-2004).

M. Manuel MARÍN (Espagnol, né en 1949).

Union européenne : Vice-Président et Commissaire aux affaires sociales, à l'emploi, à l'éducation et à la formation (1986-1989) ; Vice-Président et Commissaire à la coopération au développement et à la pêche (1989-1992) ; Vice-Président et Commissaire à la coopération, au développement et à l'aide humanitaire (1993-1995) ; Commissaire aux relations extérieures (Méditerranée, Amérique latine et Moyen-Orient) (1995-1999) ; Président par intérim de la Commission (1999).

Espagne : Député (1977-1986 puis 2000-2008, dont Porte-parole à la Commission des affaires étrangères 1979-186 et 2000-2008 et Président du Parlement 2004-2008) ; Secrétaire d'Etat pour les Relations avec les Communautés européennes et responsable de l'équipe de négociations pour l'adhésion de l'Espagne à la CEE (1982-1985) ; Membre (2000-2007) et Président (2004-2007) du Congrès des députés.

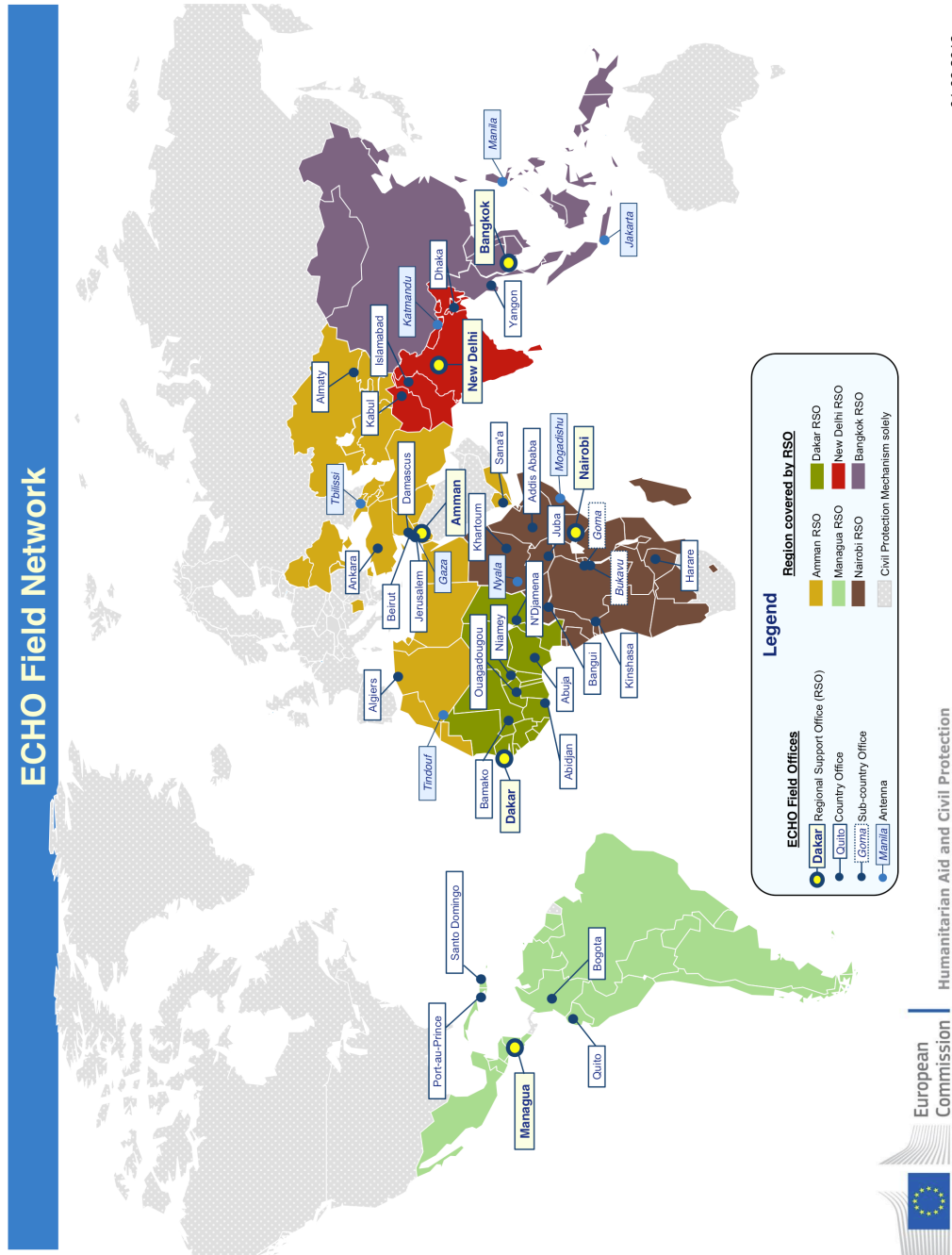
M. Poul NIELSON (Danois, né en 1943).

Union européenne : Commissaire au développement et à l'aide humanitaire (1999-2004).

Danemark : Député (Parti des Sociaux-démocrates) (1971-1973, 1977-1984, 1986-1999) ; Délégué à l'Assemblée générale des Nations Unies (1972, 1977) ; Fonctionnaire du Ministère des Affaires étrangères (1974-1979 et 1984-1985) ; Président du Mouvement européen au Danemark (1977-1979) ; Ministre de l'énergie (1979-1982) ; Ministre de la coopération au développement (1994-1999).

¹⁶⁹³ Sources : Commission européenne (<http://ec.europa.eu/archives> ; http://ec.europa.eu/commission_2010-2014).

Annexe 5. Bureaux de la DG ECHO dans le monde



01.09.2013



Source : DG ECHO, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/about/jobs/experts/ECHO_Field_Offices.pdf

Bureaux de la DG ECHO dans le monde

Situation au 9 septembre 2013

Afrique centrale, Corne de l'Afrique et Afrique australe

Bureau régional d'appui : Nairobi (Kenya)

9 bureaux nationaux :

Addis Abeba (Éthiopie)
Bangui (République centrafricaine)
Bukavu (RDC)
Bunia (RDC)
Goma (RDC)
Harare (Zimbabwe)
Juba (Sud-Soudan)
Khartoum (Soudan)
Kinshasa (RDC)
Yangon (Myanmar)

Afrique de l'Ouest

Bureau régional d'appui : Dakar (Sénégal)

6 bureaux nationaux :

Abidjan (Côte d'Ivoire)
Bamako (Mali)
Monrovia (Liberia)
N'Djamena (Tchad)
Niamey (Niger)
Ouagadougou (Burkina Faso)

Amérique latine et Caraïbes

Bureau régional d'appui : Managua (Nicaragua)

4 bureaux nationaux :

Bogota (Colombie)
Quito (Équateur)
Port-au-Prince (Haïti)
Saint-Domingue (République dominicaine)

Asie du Sud

Bureau régional d'appui : New Delhi (Inde)

5 bureaux nationaux :

Colombo (Sri Lanka)
Dhaka (Bangladesh)
Islamabad (Pakistan)
Kaboul (Afghanistan)
Katmandou (Népal)

Asie du Sud-Est

Bureau régional d'appui : Bangkok (Thaïlande)

3 bureaux nationaux :

Jakarta (Indonésie)
Manille (Philippines)

Méditerranée, Moyen Orient, Balkans, Nouveaux États indépendants

Bureau régional d'appui : Amman (Jordanie)

8 bureaux nationaux :

Alger (Algérie)
Beyrouth (Liban)
Damas (Syrie)
Douchanbé (Tadjikistan)
Gaza (Palestine)
Jérusalem (Palestine)
Sanaa (Yémen)
Tbilissi (Géorgie)

Source : DG ECHO, *ECHO Offices – Contact List*, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/about/field_offices.pdf (consultée le 9 septembre 2013).

Répartition selon l'unité opérationnelle et le bureau régional responsables

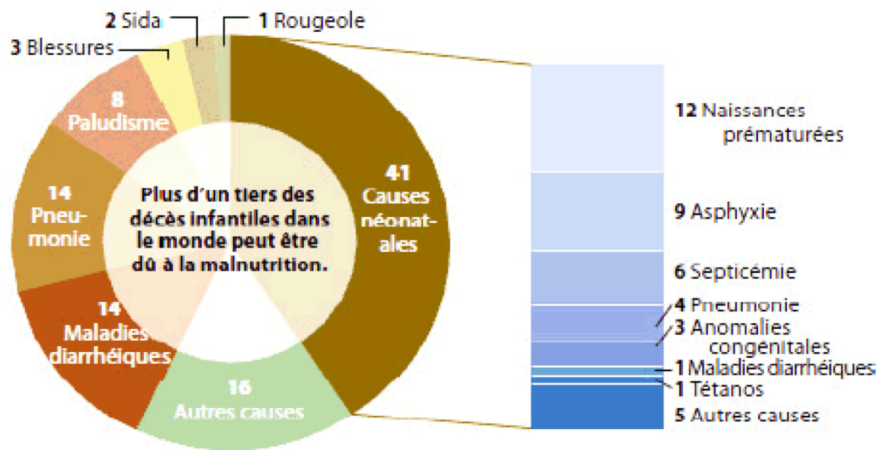
| Unité : Afrique centrale, Soudan et Soudan du Sud | Unité : Afrique orientale, occidentale et australe, Océan indien | Unité : Voisinage européen, Moyen Orient, Asie centrale et du sud-ouest | Unité : Asie, Amérique latine, Caraïbes, Pacifique |
|---|--|---|--|
| Burundi | Afrique du Sud | Afghanistan | Antilles |
| Cameroun | Angola | Albanie | Argentine |
| Centrafrique | Bénin | Algérie | Bahamas |
| Congo-Brazzaville | Botswana | Ancienne République yougoslave de Macédoine | Bangladesh |
| <i>ECHO FLIGHT</i> | Burkina Faso | Arabie Saoudite | Belize |
| Gabon | Cap-Vert | Arménie | Bhoutan |
| Guinée Equatoriale | Comores | Azerbaïdjan | Bolivie |
| RDC | Côte-d'Ivoire | Bahreïn | Brésil |
| Rwanda | Djibouti | Biélorussie | Cambodge |
| São Tomé e Príncipe | Erythrée | Bosnie-Herzégovine | Chine |
| Soudan | Éthiopie | Chroatie | Colombie |
| Tanzanie | Gambie | Égypte | Corée du Nord |
| Tchad | Ghana | Emirats arabes unis | Cuba |
| | Guinée Conakry | Georgia | Dominique |
| | Guinée-Bissau | Irak | Equateur |
| | Ile Maurice | Israël | Guatemala |
| | Kenya | Jordanie | Guyana |
| | Lesotho | Kazakhstan | Haïti |
| | Liberia | Kirghizstan | Honduras |
| | Madagascar | Kosovo | Inde |
| | Malawi | Koweït | Indonésie |
| | Mali | Liban | Iran |
| | Mauritanie | Libye | Jamaïque |
| | Mozambique | Maroc | Laos |
| | Namibie | Moldavie | Maldives |
| | Niger | Mongolie | Mélanésie |
| | Nigeria | Monténégro | Micronésie |
| | Ouganda | Oman | Myanmar |
| | Sénégal | Ouzbékistan | Népal |
| | Seychelles | Pakistan | Nicaragua |
| | Sierra Leone | Qatar | Papouasie-Nouvelle-Guinée |
| | Somalie | Russie | Paraguay |
| | Swaziland | Sahara occidental | Pérou |
| | Togo | Serbie | Philippines |
| | Zambie | Syrie | Polynésie |
| | Zimbabwe | Tadjikistan | République dominicaine |
| | | Territoires occupés | Salvador |
| | | Tunisie | Sri Lanka |
| | | Turkménistan | Suriname |
| | | Turquie | Thaïlande |
| | | Ukraine | Timor leste |
| | | Yémen | Uruguay |
| | | | Venezuela |
| | | | Vietnam |

Pays relevant du Bureau régional de : **Amman**, **Bangkok**, **Dakar**, **Managua**, **Nairobi**, **New Delhi**.

Sources : ECHO, *ECHO Offices : Contact List*, (http://ec.europa.eu/echo/files/about/field_offices.pdf) ; ECHO, *List of countries by unit*, (http://ec.europa.eu/echo/files/about/countries_by_unit.pdf).

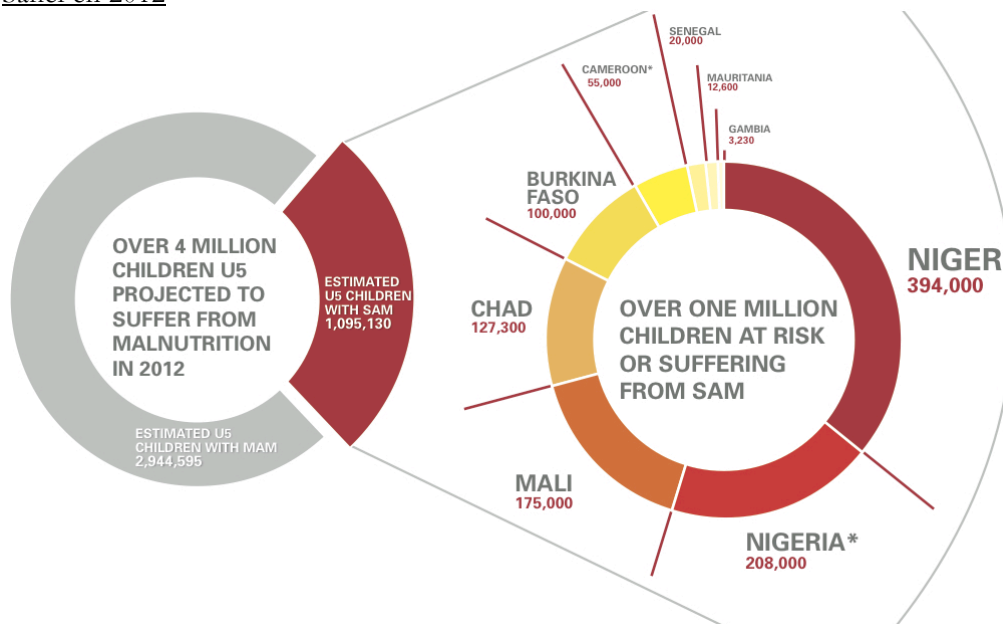
Annexe 6. Prévalence de la malnutrition

a) Causes de décès chez les enfants de moins de cinq ans en 2008 (pourcentage)



Source : ONU/ PNUD

b) Prévalence de la malnutrition aiguë sévère chez les enfants de moins de cinq ans au Sahel en 2012

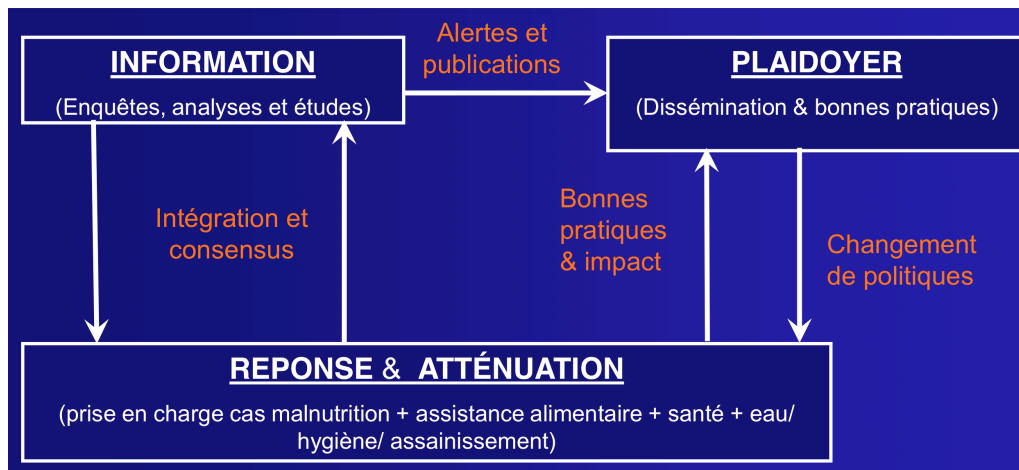


Children U5 (« *under-five* ») : enfants de moins de cinq ans
 SAM (« *severe acute malnutrition* ») : malnutrition aiguë sévère

Source : UNICEF, *Children in Crisis in the Sahel (Burkina Faso, Cameroon, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal)*, New York, UNICEF, juin 2012, 36 p., p. 5.

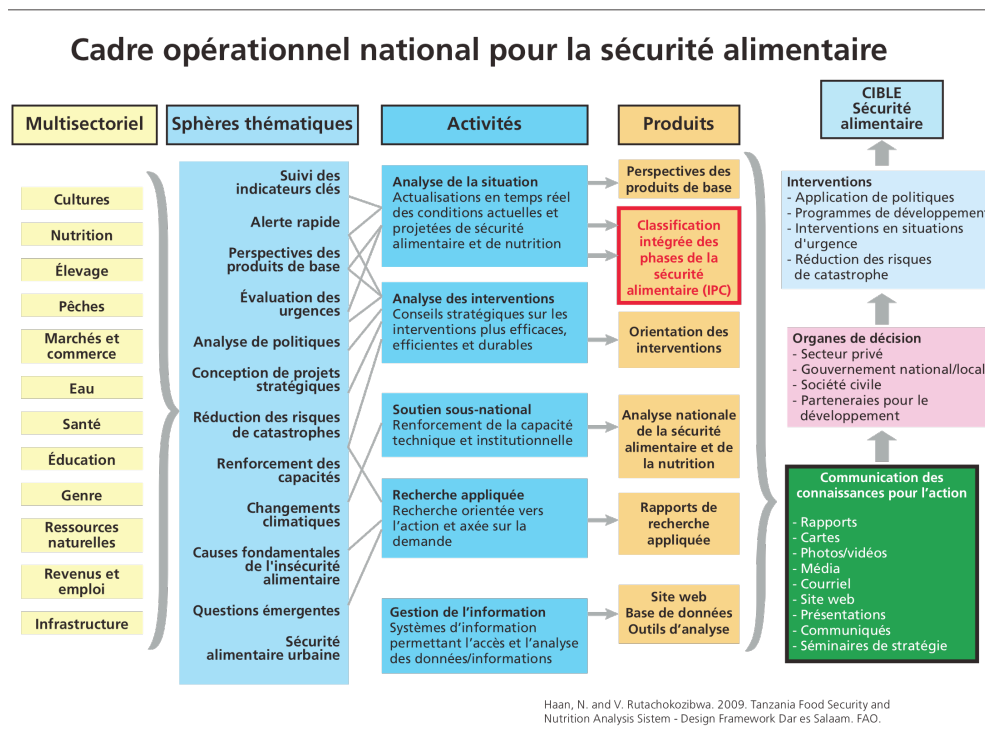
Annexe 7. Composantes du Plan global Sahel

a) Les trois piliers de l'intervention : information, action et plaidoyer

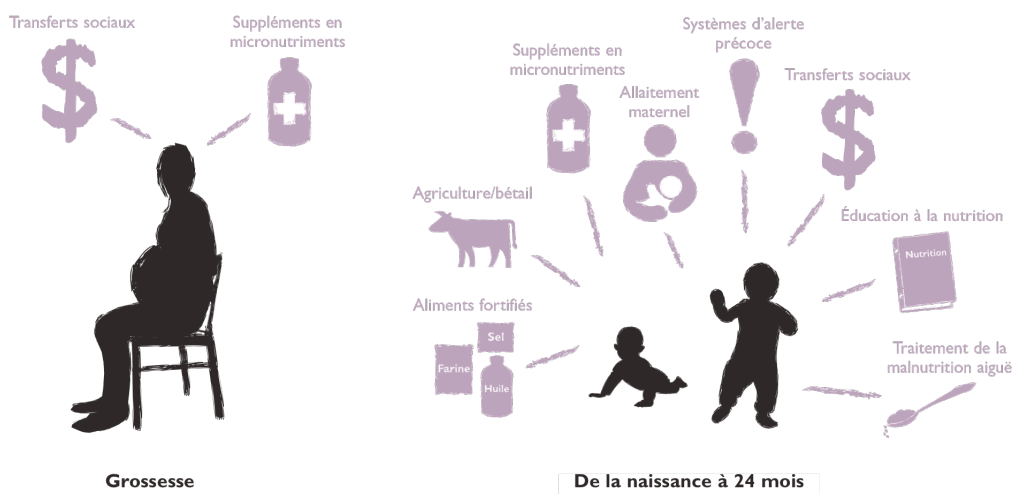


Source : DG ECHO, « ECHO au Sahel. Programmes de sécurité alimentaire à visée nutritionnelle », Présentation powerpoint, Dakar le 26 mai 2011, 33 p., p. 8, disponible sur : http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/wa_workshop/PPT/PPT-ECHO_Sahel.pdf.

b) Le pilier information : exemple de système d'ensemble d'analyse de la sécurité alimentaire à l'échelle nationale

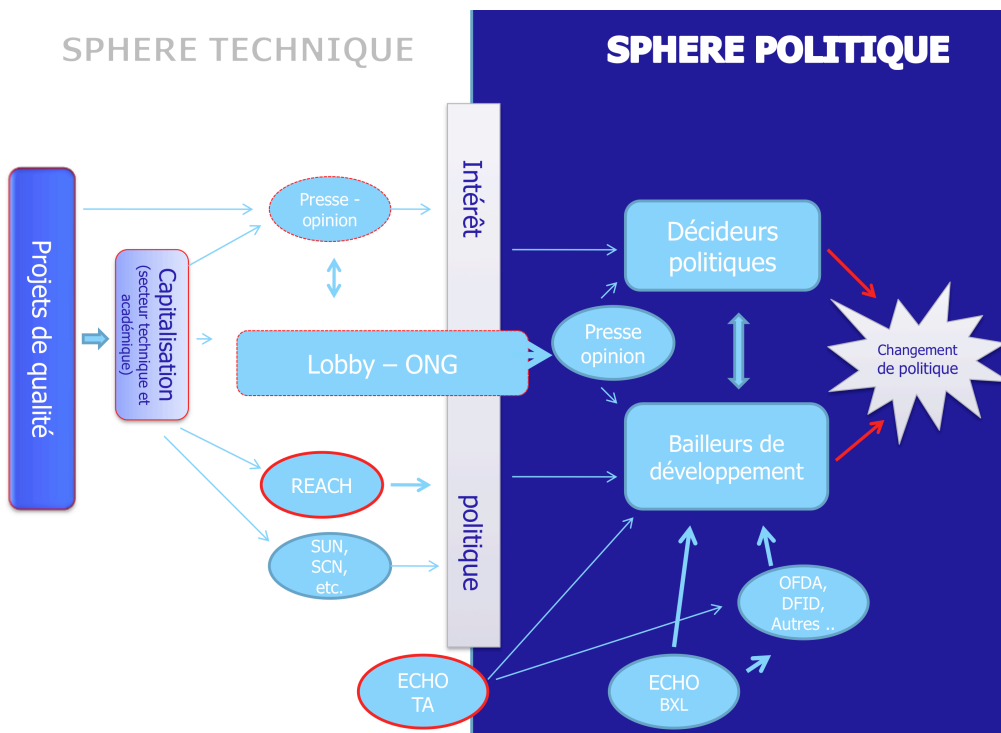


c) Le pilier action : l'approche intégrée pour réduire la faim des enfants



Source : SAVE THE CHILDREN, *Faim de changement, Plan d'action chiffré en huit étapes pour lutter contre la faim des enfants dans le monde*, Londres, Save The Children, 2009, 45 p., p. 16.

d) Le pilier plaidoyer

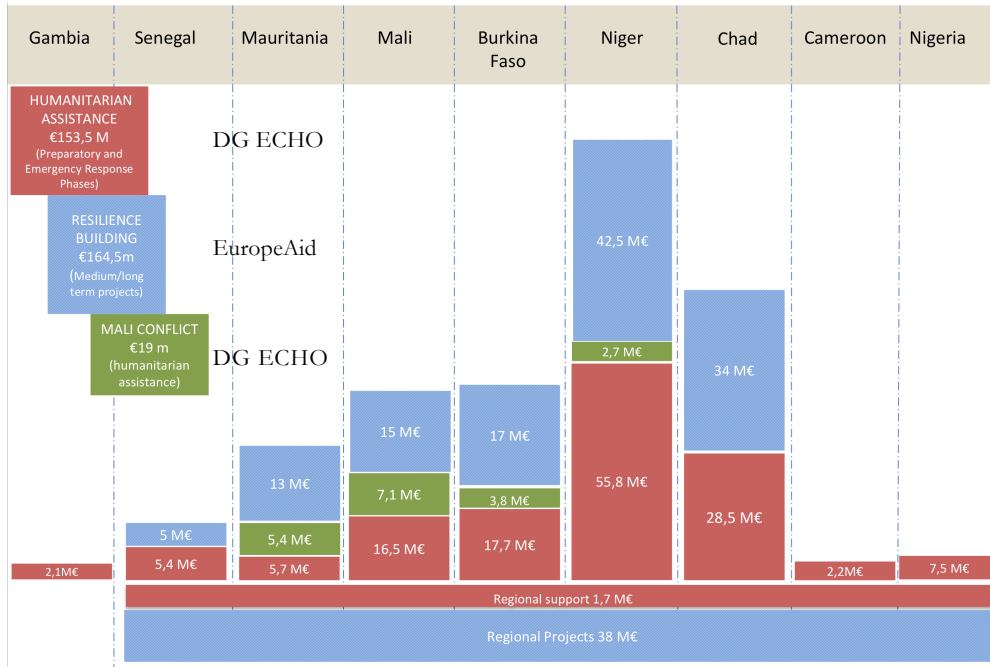


TA (« *technical assistant* ») : assistant technique de la DG ECHO sur le terrain.

Source : DG ECHO, « ECHO au Sahel. Programmes de sécurité alimentaire à visée nutritionnelle », *op. cit.*, p. 30.

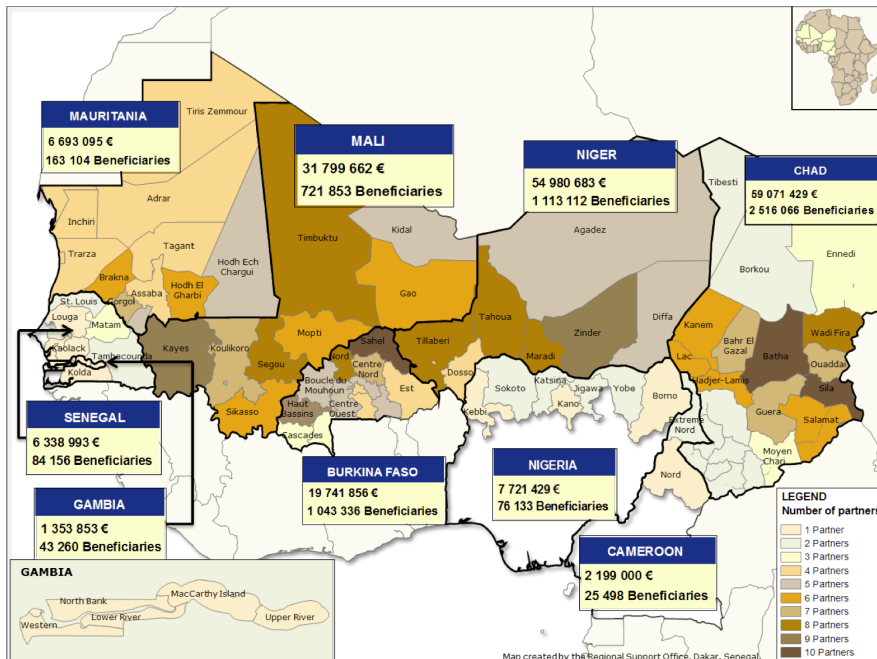
Annexe 8. Financements de la Commission européenne en faveur du Sahel

a) Répartition des contributions de la Commission européenne (337 millions d'euros) en 2012 au Sahel



Source : site internet de la DG ECHO, à l'adresse : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/20120706_sfc_breakdown_graph_en.pdf

b) Contributions, bénéficiaires et partenaires de la DG ECHO en 2011



Source : DG ECHO, « 2012 Sahel Food & Nutrition Crisis : ECHO's response at a glance », Fiche d'information, février 2013, p. 1, disponible sur : http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/ECHO_2012_Response_Sahel_Crisis_en.pdf

c) Financements de la DG ECHO au Sahel en 2011 par pays bénéficiaire et partenaire opérationnel

| Pays bénéficiaire | Partenaire opérationnel | Montant (en euros) |
|---|---|---------------------------|
| Burkina Faso 8.110.193 € | Action contre la faim – France | 1.320.000 |
| | Croix-Rouge belge (Section francophone) | 882.723 |
| | HELP | 1.972.708 |
| | Médecins sans Frontières – France | 725.000 |
| | Save the Children – Royaume-Uni | 1.201.155 |
| | Terre des hommes – Suisse | 1.408.607 |
| | UNICEF | 600.000 |
| Mali 6.329.276 € | Action contre la faim – France | 1.500.000 |
| | Action contre la faim – Espagne | 1.438.693 |
| | Croix-Rouge belge (Section francophone) | 150.000 |
| | Médecins du Monde – Belgique | 1.500.000 |
| | Médecins sans Frontières – Belgique | 940.583 |
| | Médecins sans Frontières – France | 800.000 |
| Mauritanie 2.022.374 € | Action contre la faim – Espagne | 421.500 |
| | Croix-Rouge française | 600.000 |
| | PAM | 1.000.874 |
| Niger 27.226.246 € | Action contre la faim – Espagne | 640.000 |
| | ACTED | 734.735 |
| | Concern Worldwide | 2.741.380 |
| | Croix-Rouge française | 1.312.555 |
| | GOAL | 1.250.000 |
| | HELP | 2.355.624 |
| | Médecins du Monde – France | 500.000 |
| | Médecins sans Frontières – Belgique | 850.000 |
| | Médecins sans Frontières – Suisse | 3.580.000 |
| | Médecins sans Frontières – France | 1.697.797 |
| | Save the Children – Royaume-Uni | 5.269.019 |
| | UNICEF | 3.223.000 |
| | PAM | 3.072.137 |
| Tchad 40.142.236 € | Action contre la faim – France | 2.836.236 |
| | ACTED | 983.140 |
| | Aviation sans Frontières – Belgique | 705.739 |
| | Cooperazione Internazionale - Italie | 1.000.000 |
| | Croix-Rouge française | 3.087.086 |
| | FAO | 2.076.119 |
| | CICR | 1.300.000 |
| | International Medical Corps – Royaume-Uni | 1.072.615 |
| | Intermon Oxfam – Espagne | 3.819.130 |
| | Intersos – Italie | 284.643 |
| | OIM | 3.500.000 |
| | International Rescue Committee – Royaume-Uni | 3.341.258 |
| | Médecins sans Frontières – Suisse | 1.000.000 |
| | Médecins sans Frontières – Pays-Bas | 400.000 |
| | OCHA | 650.000 |
| | OXFAM – Royaume-Uni | 1.681.192 |
| | Première Urgence – Aide médicale internationale | 930.000 |
| | Solidarités | 850.450 |
| UNHCR | 3.500.000 | |
| UNICEF | 2.000.000 | |
| | PAM | 4.724.628 |
| | OMS | 400.000 |

Source : COM(2012) 489 final du 06.09.2012, *op. cit.*, Annexe VIIIId.

d) Contributions de la Commission européenne aux Appels consolidés (CAP) des Nations Unies en faveur de l'Afrique de l'Ouest (2007-2013)

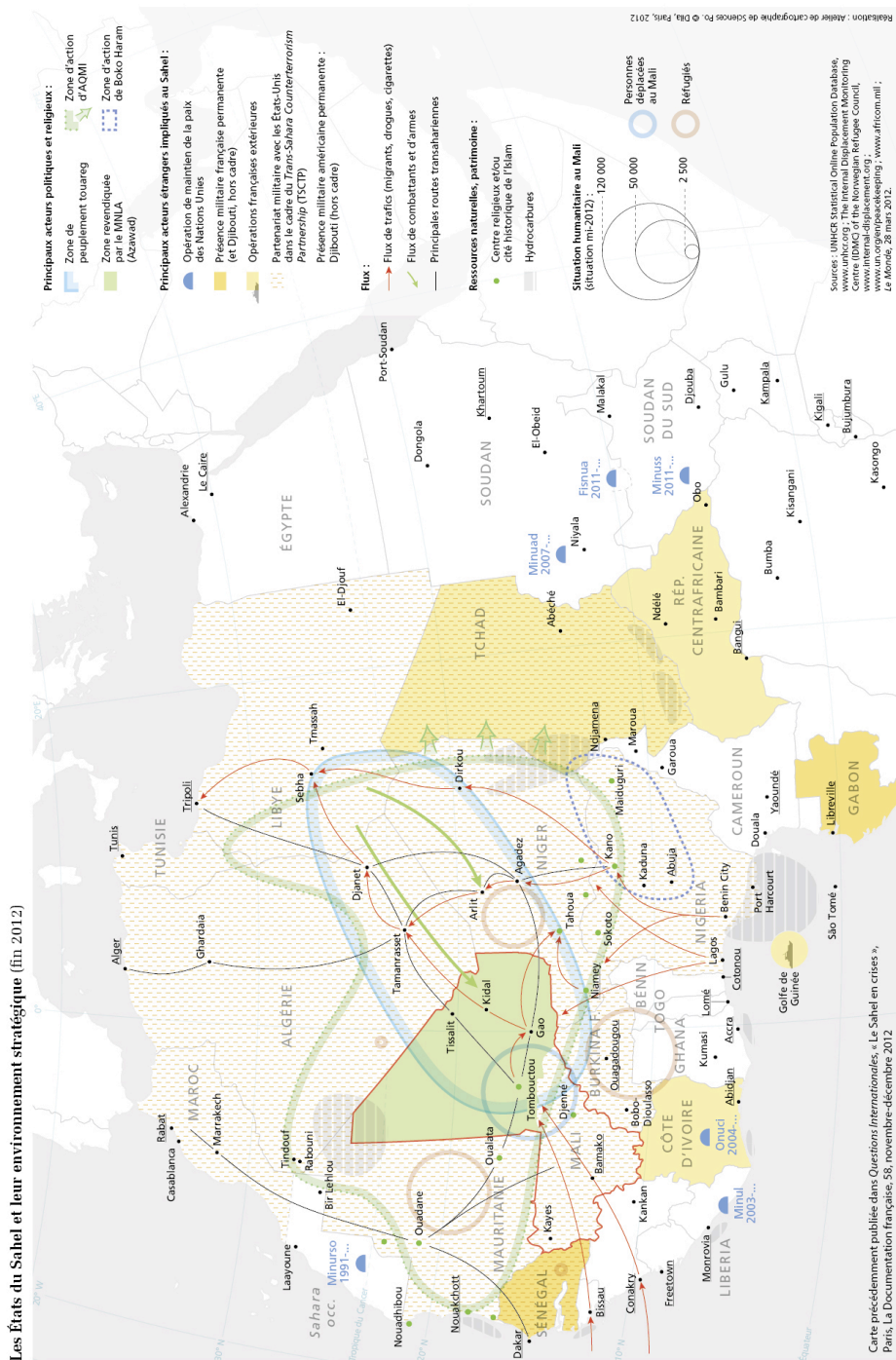
| Année | Institution européenne | Part du total des contributions | Montant (US \$) | Rang parmi les donateurs identifiés |
|-------|------------------------|---------------------------------|-----------------|---|
| 2007 | Commission | 9,7 % | 19 924 837 | 3 ^e (après les États-Unis, le CERF) |
| 2008 | Commission | 6,3 % | 19 596 050 | 4 ^e (après l'Arabie Saoudite, les États-Unis, le CERF) |
| 2009 | Commission | 28,4 % | 73 685 137 | 1 ^{er} |
| 2010 | Commission | 14,7 % | 62 150 060 | 2 ^e (après les États-Unis) |
| 2011 | Commission | 17,3 % | 49 737 249 | 2 ^e (après les États-Unis) |
| 2012 | DG ECHO | 17,2 % | 262 336 847 | 2 ^e (après les États-Unis) |
| 2013* | DG ECHO | 26,3% | 266 000 000 | 1 ^{er} |

* au 20 septembre 2013.

Sources : OCHA – Financial tracking service. Données disponibles sur :

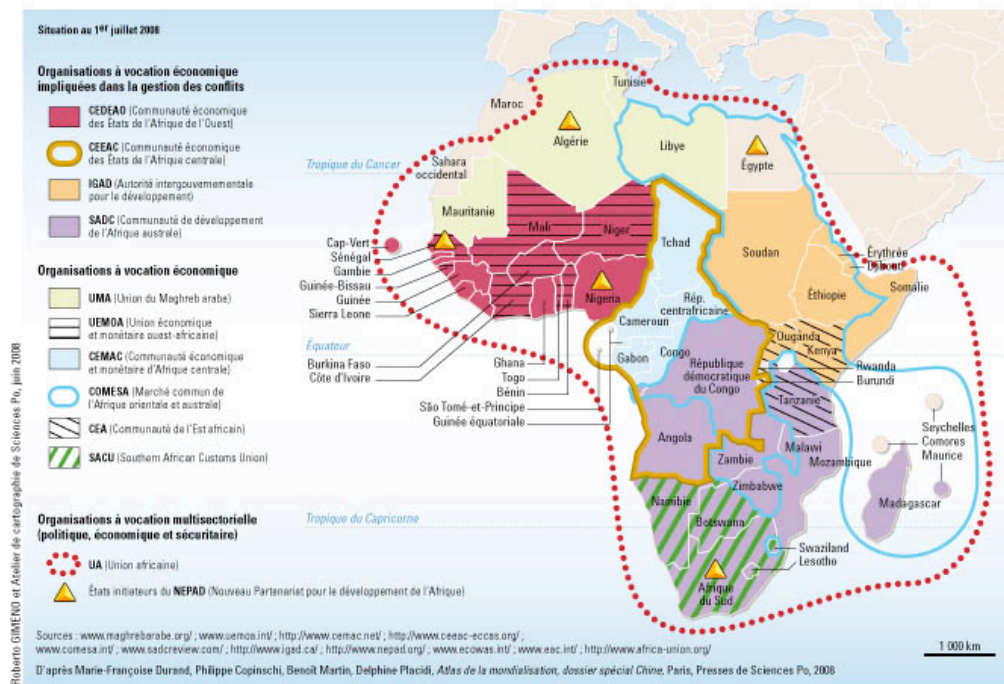
http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A735_1303150301.pdf (2007) ;
http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A788_1303150301.pdf (2008) ;
http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A839_1303150301.pdf (2009) ;
http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A874_1303150301.pdf (2010) ;
http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A910_1303150301.pdf (2011) ;
http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting_display&CQ=cq290512170526Qc2H3mIjiF (2012) ;
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Funding%20Status%2020%20SEPT2013_0.pdf (2013).

Annexe 9. Les États du Sahel et leur environnement stratégique



Source : Atelier de cartographie de Sciences Po. Carte parue dans *Questions internationales*, n° 58, novembre-décembre 2012, p. 24-25.

Annexe 10. Les organisations régionales en Afrique (au 1^{er} juillet 2008)



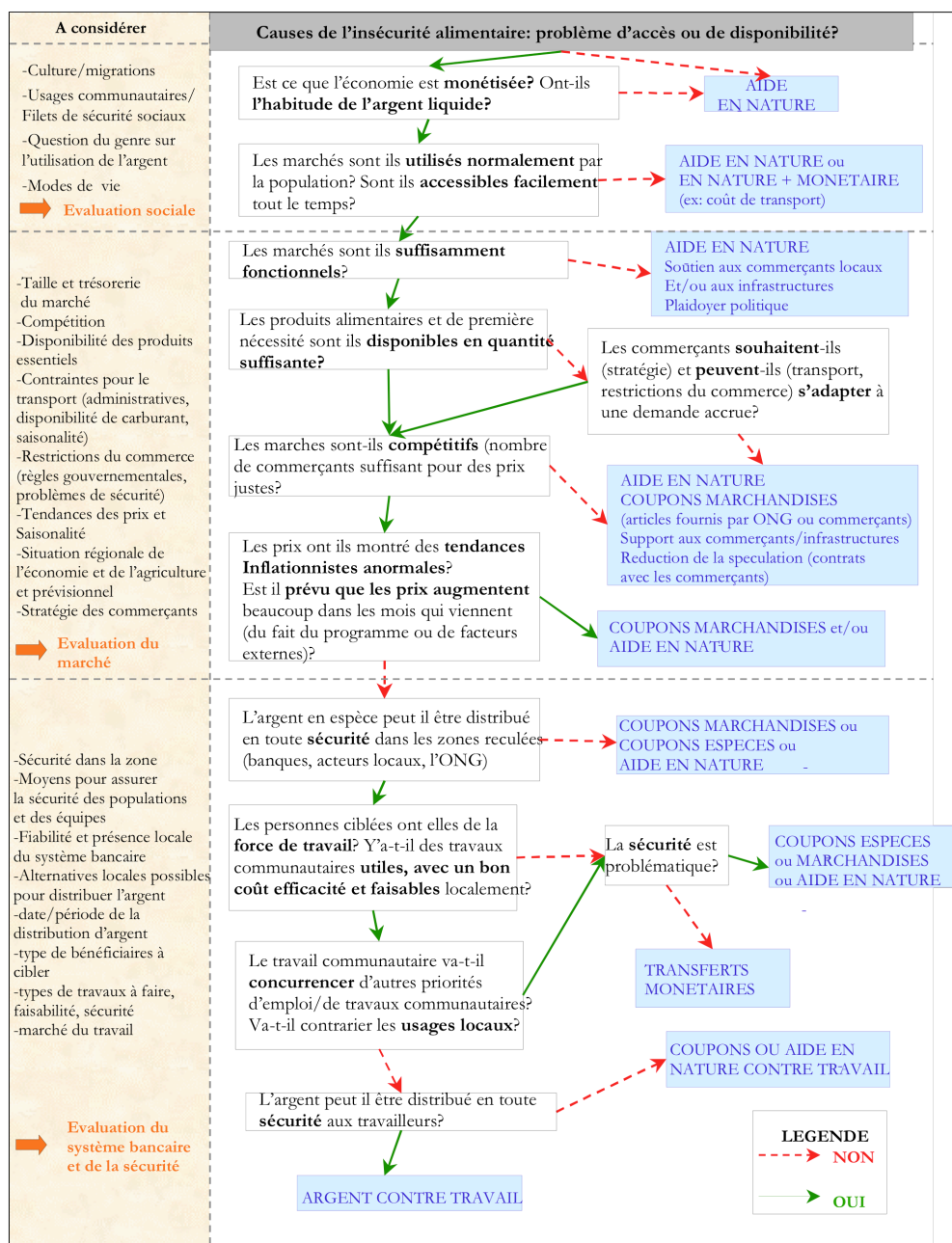
Source : Atelier de cartographie de Sciences Po. Carte parue dans *Questions internationales*, n° 33, septembre-octobre 2008.

Annexe 11. Avantages et inconvénients de différentes formes de traitement communautaire de la malnutrition sévère

| Short-stay day-care or residential nutrition centers (< 4 weeks) | |
|---|---|
| <i>Advantages</i> | <i>Disadvantages</i> |
| Supervised feeding with high chance of success | Requires high prevalence of malnutrition or a center attached to a clinic |
| Opportunity for teaching mothers | High institutional cost for stand-alone center |
| Potential for preventing malnutrition in the long term | Burdensome to caregivers, with risk of defaulting |
| Circumvents poor primary health-care system | Low coverage |
| | Risk of creating a parallel system rather than an integrated one |
| Treatment at home (no food provided) | |
| <i>Advantages</i> | <i>Disadvantages</i> |
| Cost-effective | Families must have food resources |
| Liked by caregivers; few defaulters | Caregiver must be at home full-time |
| Teaches mothers about child-feeding | Requires formative research to develop advice |
| Family foods for rehabilitation also form the basis for good complementary foods | Requires clinic nearby or community health workers to monitor progress and provide timely treatment for ill children |
| Potential to prevent malnutrition in the long term by teaching mothers to prepare good food mixtures, and to feed frequently and responsively | Need to provide micronutrient supplements |
| Potential ripple effect | Requires motivated staff and good communicators |
| Responsive to fluctuating numbers | |
| Treatment at home with RUTF | |
| <i>Advantages</i> | <i>Disadvantages</i> |
| Independent of home resources | High institutional cost |
| Needs no cooking | Little opportunity to learn about good child-feeding practices and malnutrition prevention |
| Liked by caregivers and children; few defaulters | Requires clinic nearby or community health workers for monitoring progress, treating illnesses, and distributing RUTF |
| Responsive to fluctuating numbers | Requires efficient transport and distribution networks |
| Avoids need for formative research as to which home foods to promote | Risk of dependency |
| Avoids need for intensive teaching of caregivers about what foods to give | Requires quality control measures if RUTF is locally made |
| RUTF contains electrolytes and micronutrients | |
| Free supplies may provide inducement for clinic attendance | |

Source : ASHWORTH Ann, « Efficacy and effectiveness of community-based treatment of severe malnutrition », *Food and nutrition bulletin*, vol. 27, n° 3, 2006, p. S24-S48, ici p. S44.

Annexe 12. Arbre de décision pour la mise en œuvre de transferts monétaires¹⁶⁹⁴



Source : ACF INTERNATIONAL, *Mise en œuvre des interventions monétaires. Un manuel pour les professionnels de terrain*, Paris, 2007, 224 p., p. 46.

¹⁶⁹⁴ Cet arbre de décision correspond à la version anglaise utilisée par la DG ECHO (DG ECHO, *The use of cash and vouchers in humanitarian crises, DG ECHO funding guidelines*, mars 2013, p. 5, voir également p. 21-22). D'autres sources tentent de modéliser les réponses à apporter suivant les besoins évalués, voir notamment MAXWELL Daniel, STOBAUGH Heather, PARKER John *et al.*, *Response analysis and response choice in food security crises : a roadmap*, Network Paper, n° 73, Londres, ODI, février 2013, 36 p.

Annexe 13. Déclaration de Madrid du 14 décembre 1995

Nous, dirigeants et représentants des principales agences humanitaires et donateurs, réunis en ce jour, le 14 Décembre 1995, pour un Sommet Humanitaire.

Rappelant :

- 1.1 Qu'en réponse aux besoins sans cesse croissants, l'aide humanitaire globale a augmenté par plusieurs fois dans les 5 dernières années pour dépasser aujourd'hui 4 milliards de dollars. En 1994, on estimait le nombre de personnes dépendantes de l'aide humanitaire à 45 millions. Cependant, il est clair que l'aide humanitaire n'est ni une solution, ni une panacée pour des crises qui sont essentiellement provoquées par l'homme. C'est vrai au Rwanda et en Bosnie, mais aussi dans beaucoup d'autres parties du monde, comme l'Afghanistan, le Nord-Irak, le Liberia et le Sierra Leone, Tadjikistan et Soudan ;
- 1.2 Que dans la ligne de nos mandats et responsabilités respectifs, nous restons engagés pour soulager le sort des victimes des catastrophes provoquées par l'homme ou naturelles quand et où nous le pouvons, et pour soutenir et encourager les initiatives locales et régionales pour dénoncer les crises. Nous fournirons de l'aide, en particulier, pour protéger et nourrir les victimes, organiser des abris, fournir des soins médicaux et une assistance juridique et pour réunir les enfants avec leurs familles. Nous assurons que nous nous coordonnerons étroitement entre nous et avec nos partenaires pour obtenir le meilleur résultat dans la réduction des souffrances ;
- 1.3 Que depuis la fin de la Guerre Froide, le monde est déchiré par quelques 50 conflits armés. Un grand nombre de civils ont été et sont assassinés brutalement, blessés ou forcés de fuir leurs foyers à une échelle jamais vue depuis que la Charte des Nations Unies a été rédigée. Ceux qui ne peuvent pas fuir, ou n'ont nulle part où aller, ont subi des misères indicibles et vu leurs vies traumatisées et, dans beaucoup de cas, leur existence plus fragilisée que jamais. Les principes de base des lois humanitaires internationales ne sont souvent pas prises en compte ; les droits de l'homme continuent à être foulés au pied dans beaucoup de régions du monde ;
- 1.4 Que trop souvent les causes des catastrophes humanitaires sont profondément enracinées dans l'injustice sociale et économique qui existe dans et entre les nations. Des luttes de pouvoir, une mauvaise gestion et une compétition pour de rares ressources participent aussi à la diffusion de la misère, de la surpopulation et de l'inégalité sociale ;
- 1.5 Que le travail des organisations humanitaires est guidé par les principes de l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance ;

Nous appelons l'ensemble de la communauté internationale pour :

- 2.1 La détermination de prendre résolument toute action décisive qui peut être nécessaire pour résoudre des situations de crise et ne pas utiliser les activités humanitaires comme substitut à l'action politique. L'indépendance et l'impartialité de l'aide humanitaire doivent être pleinement reconnues et respectées. C'est indispensable pour sauver des vies dans des situations de crise.
- 2.2 Le développement d'un système global de prévention de crise pro-actif. De la détermination et une volonté politique sont nécessaires pour déterminer à la fois les causes directes et indirectes des conflits et des autres urgences humanitaires. Une alerte anticipée doit mener à une action rapide
- 2.3 Un engagement nouveau et imaginatif pour l'aide au développement. Les crises sont largement exacerbées par la baisse actuelle de l'aide au développement, juste au moment où il faudrait l'augmenter pour réduire la gravité des crises humanitaires. La pauvreté mène à la vulnérabilité et force les gens à des stratégies de survie qui peuvent hâter davantage la venue des crises. Comme résultat, les crises deviennent plus probables et

plus meurtrières quand elles éclatent.

- 2.4 Une campagne globale contre la faim qui afflige une personne sur sept sur la terre. La sécurité alimentaire est l'un des problèmes qui doivent être distingués en vue de l'importance particulière que la nourriture a pour des foyers ruraux pauvres dans le monde en voie de développement. Non seulement la production et la fourniture de nourriture doivent être assurés mais aussi l'accès à des prix abordables pour les couches les plus pauvres de la société. Une attention égale doit être donnée à l'approvisionnement en eau potable.
- 2.5 Une plus grande insistance et un soutien aux mesures préventives, spécialement pour les catastrophes naturelles. La réticence à financer des initiatives locales, à effectuer des programmes préventifs et à soutenir la confiance en soi peut non seulement causer des souffrances humaines quand la crise éclate mais mènera aussi à un coût plus grand pour les victimes et les donateurs.
- 2.6 Des ressources pour apporter du secours et des solutions politiques aussi aux nombreuses crises "oubliées" qui ne font pas les gros titres internationaux ou en glissent rapidement. Ces crises, juste comme les autres, mettent en danger la survie de millions de gens et peuvent déstabiliser des régions entières.
- 2.7 Des pas urgents pour déterminer les mesures en direction des civils dans les conflits d'aujourd'hui. Des atrocités telles que le nettoyage ethnique, la torture et le viol sont devenus dans de nombreux cas des outils et des objectifs de guerre, en désobéissance flagrante avec les lois humanitaires internationales. Toutes les parties en cause doivent être tenue comptable. L'impunité pour des violations des droits de l'homme doit cesser. Les Tribunaux Criminels Internationaux pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda doivent pouvoir remplir pleinement leurs mandats, avec une vue sur l'établissement d'un Tribunal Criminel International permanent pour la punition des génocides, crimes de guerre et crimes contre l'humanité.
- 2.8 Des mesures pour déterminer la protection spécifique et les besoins d'aide des millions de gens qui ont fui dans leur propre pays à cause d'un conflit. Des principes d'orientation doivent être formulés pour améliorer leur sort, et pour protéger leurs droits à une sécurité physique et matérielle. Nous soutenons aussi le développement par les Nations Unies de moyens améliorés pour empêcher les violations des droits de l'homme en cas de conflit international. En outre, le droit pour les réfugiés de chercher et de jouir dans d'autres pays, un asile contre la persécution doit être plus aidé.
- 2.9 Une attention urgente donnée aux besoins et protection de toutes les victimes, en priorité aux femmes, aux enfants et aux personnes âgées, qui sont invariablement la grande majorité de toutes les victimes des conflits armés. Le rôle central de la femme doit être reconnu et les femmes doivent être réaffirmées dans la planification, l'organisation et la distribution de l'aide de secours, comme le meilleur moyen de s'assurer que les secours atteindront les plus vulnérables. L'entretien de leur santé doit être systématiquement pris en considération. Les enfants en particulier, ne doivent pas être privés de leurs foyers et de leurs familles, de leur droit à la vie, de la santé et l'éducation physique et psychologique, et d'une existence paisible.
- 2.10 Des ressources pour rester disponible et répondre au défi de la reconstruction des sociétés anéanties par la guerre et ainsi consolider un accord de paix et empêcher les graines des futurs catastrophes d'être semées. Les liens entre le secours et le développement doivent être consolidés et la capacité locale à se débrouiller doivent être renforcés. La réhabilitation implique non seulement des canalisations, des ponts et des routes mais aussi une société civile : la démobilisation des soldats et la reconstruction des juridictions et administrations, de l'éducation et des services sociaux. Des mécanismes flexibles pour fournir plus de fonds à la réhabilitation d'urgence doivent être trouvés. En même temps, les secours doivent être organisés efficacement pour remplacer rapidement l'aide humanitaire dès que la période d'urgence est terminée, échangeant rapidement pour d'autres formes d'aide.

2.11 Tous intéressés pour respecter la nature humanitaire et non-politique de notre travail, ainsi que nos mandats respectifs, pour nous donner le plein accès à toutes les personnes dans le besoin, pour assurer la sécurité du personnel humanitaire, et pour nous fournir une meilleure base de financement. Dans la continuation, nous réaffirmons l'intérêt et l'engagement international. Les ressources de la solidarité internationale sont énormes. Le fatalisme et l'usure de la compassion sont encore des risques. Les gouvernements et les dirigeants ont besoin de reconnaître que, dans un monde toujours plus interdépendant, les intérêts vitaux de chaque nation pour la paix globale et la sécurité peut être atteinte seulement à travers une action internationale concertée.

Mr Brian Atwood, *USAID Administrator*

Ms Carol Bellamy, *Executive Director of UNICEF*

Ms Catherine Bertini, *Executive Director of the World Food Programme (WFP)*

Mrs Emma Bonino, *European Commissioner for Humanitarian Aid*

Mr Agostinho Jardim Gonçalves, *President of the Liaison Committee of Development NGOs to the European Union*

Mr Peter Hansen, *United Nations Under-Secretary General responsible for Humanitarian Affairs*

Mrs Sadako Ogata, *United Nations High Commissioner for Refugees*

Mrs Doris Schopper, *President of Médecins Sans Frontières*

Mr Cornelio Sommaruga, *President of the International Committee of the Red Cross*

Mrs Julia Taft, *President of InterAction (The American Council for Voluntary International Action)*

Index

- Acted, 139, 144, 171, 418, 434.
- Action contre la faim (ACF), 88, 144, 171, 190, 191, 199, 201, 204, 253, 271, 328, 354, 364, 365, 366, 367, 371, 381, 382, 383, 385, 389, 390, 395, 401, 406, 408, 413, 418, 433, 434, 442, 501, 512.
- Adinolfi Costanza, 102, 295, 404, 481.
- Afrique de l'ouest, 23, 25, 28, 63, 209, 218, 219, 220, 223, 224, 225, 226, 229, 230, 231, 243, 250, 307, 311, 312, 315, 317, 322, 325, 327, 328, 330, 332, 338, 344, 347, 354, 357, 361, 363, 364, 366, 368, 384, 387, 390, 396, 397, 404, 435, 486, 487, 490.
- Agriculture, 211, 215, 296, 305, 306, 308, 329, 331, 334, 335, 336, 338, 339, 341, 342, 347, 394, 395, 408.
- Aliment thérapeutique prêt à l'emploi (ATPE), 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 381, 399, 514.
- Andriessen Frans, 47, 48, 109.
- Ansar Dine, 315, 316, 318.
- AQMI, 313, 315, 316, 323, 324, 325, 349.
- Barroso José Manuel, 88, 109, 121, 260, 262.
- Bénin, 25, 225, 325, 328, 332, 388.
- Boko Haram, 314, 316, 326.
- Bonino Emma, 96, 98, 118, 119, 120, 137, 456, 457, 458, 463, 491, 522.
- Burkina Faso, 19, 25, 26, 28, 139, 147, 165, 194, 196, 197, 198, 212, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 247, 249, 253, 270, 271, 311, 312, 317, 318, 322, 328, 332, 336, 354, 356, 358, 360, 361, 364, 368, 369, 381, 384, 392, 393, 396, 402, 413, 442, 509.
- Cameroun, 25, 26, 326, 332.
- Choléra, 207, 209, 215, 294, 373.
- CICR, 21, 248, 412, 417, 418, 430, 442, 445, 452, 489, 492, 493, 510, 512, 514, 523.
- Consensus européen sur l'aide humanitaire, 80, 81, 86, 94, 106, 121, 134, 136, 146, 235, 258, 259, 285, 286, 288, 289, 291, 292, 299, 300, 301, 302, 320, 373, 377, 385, 431, 435, 450, 456, 458, 459, 460, 461, 464, 465, 498, 512.
- Conventions ACP
de Cotonou, 39, 74, 155, 157, 269, 323.
de Lomé, 39, 40, 50, 74, 150.
de Yaoundé, 39, 74.
- Cornillet Thierry, 131.
- Côte d'Ivoire, 25, 26, 90, 225, 524, 311, 312, 317, 336, 348.
- De Gucht Karel, 118, 121.
- Delors Jacques, 109, 117, 261.
- Diouf Jacques, 331, 344.
- Direction générale
Agriculture, 42, 156, 262.
Développement (EuropeAid), 32, 38, 43, 45, 47, 50, 65, 67, 102, 108, 110, 112, 114, 117, 118, 120, 133, 150, 154, 155, 156, 169, 170, 171, 182, 213, 214, 215, 216, 217, 223, 228, 245, 262, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 276, 277, 278, 294, 322, 327, 348, 350, 373, 376, 404, 407, 430, 444, 470, 478, 502, 512, 531.
Environnement (ENV), 51, 262, 263, 264, 265, 374.
Relations extérieures (RELEX), 110, 262, 267, 279, 289, 494.
SEAE, 97, 110, 111, 122, 169, 170, 245, 262, 267, 268, 270, 276, 277, 278, 294, 322, 323, 325, 326, 327, 453, 459, 470, 494, 528.
- Droit à l'alimentation, 453, 454, 455, 457.
- Droit à la santé, 316, 452, 453, 455.
- Droit international humanitaire, 84, 86, 106, 134, 285, 286, 315, 417, 447, 451, 452, 460, 462, 463, 464, 465, 466, 523.
- Droits de l'homme, 79, 87, 93, 96, 119, 452, 453.
- FAO, 24, 26, 187, 189, 192, 193, 211, 212, 221, 234, 241, 244, 248, 251, 252,

- 296, 300, 301, 303, 305, 331, 332, 335, 342, 344, 380, 392, 394, 396, 401, 418, 455, 512, 514.
- FICR, 21, 296, 300, 390, 412, 417, 430, 442, 446, 492, 512, 514.
- Georgieva Kristalina, 42, 51, 96, 97, 103, 121, 122, 132, 161, 276, 279, 303, 388, 391, 392, 393, 396, 398, 400, 411, 464, 471, 474, 475, 476, 477, 500, 515, 533.
- Gómez-Reino Santiago, 45, 98, 117, 137.
- Gressly David, 306, 307.
- HCR, 57, 58, 257, 296, 298, 300, 332, 414, 416, 418, 426, 447, 448, 492, 512, 514.
- Issoufou Mahamadou, 313.
- Jeleva Rumiana, 121.
- Keita Ibrahim Boubakar, 316.
- Kerchove (de) Gilles, 324, 328.
- Kwashiorkor, 191, 207, 368.
- Mali, 25, 26, 28, 30, 31, 63, 64, 65, 165, 212, 218, 219, 220, 221, 223, 233, 240, 243, 245, 252, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 328, 330, 331, 332, 339, 344, 346, 348, 349, 354, 355, 356, 358, 360, 361, 366, 368, 384, 387, 388, 392, 394, 396, 402, 408, 451, 464, 509.
- Malnutrition
- Aiguë globale, 191, 192, 224, 226, 230, 247, 353, 369.
 - Aiguë modérée, 190, 191, 193, 196, 216, 230, 233, 309, 356, 370, 371, 389, 438, 439.
 - Aiguë sévère, 23, 24, 27, 187, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 202, 205, 209, 216, 218, 219, 221, 222, 226, 230, 232, 233, 234, 274, 305, 307, 349, 353, 355, 356, 357, 358, 363, 364, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 377, 378, 381, 399, 406, 408, 439, 496, 525.
 - Chronique, 22, 23, 190, 191, 194, 196, 203, 209, 216, 221, 224, 237, 342, 346, 348, 356, 370, 376, 389, 406, 438.
- Marín Manuel, 47, 48, 50, 93, 98, 108, 117, 118, 137, 185.
- Matutes Abel, 47, 48, 109.
- Mauritanie, 25, 26, 28, 212, 219, 220, 221, 223, 253, 304, 311, 312, 314, 317, 319, 322, 323, 324, 325, 332, 354, 355, 356, 361, 394, 396, 402, 471.
- Médecins du Monde (MDM), 101, 144, 171, 204, 358, 359, 418, 423, 428, 429, 434, 443, 490.
- Médecins sans frontières (MSF), 47, 171, 307, 363, 364, 367, 368, 369, 371, 372, 399, 413, 418, 430, 492, 495.
- Michel Louis, 102, 118, 120, 121, 171, 260, 283, 293, 295, 302, 464, 517.
- MICR, 21, 81, 295, 298, 412, 417, 430, 442, 462, 464, 492, 512, 521.
- MUJAO, 315, 316.
- Navarro Alberto, 101.
- Nielson Poul, 80, 84, 101, 118, 119, 120, 127, 182, 260, 463, 493.
- Niger, 25, 26, 28, 63, 95, 166, 171, 194, 211, 212, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 230, 232, 242, 243, 244, 245, 249, 253, 271, 274, 275, 298, 303, 307, 308, 309, 312, 313, 314, 316, 317, 318, 320, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 330, 331, 348, 353, 354, 355, 356, 358, 359, 361, 362, 363, 367, 368, 369, 370, 379, 380, 381, 384, 386, 387, 388, 390, 391, 392, 393, 395, 396, 399, 402, 407, 408, 471, 485, 509.
- Nigeria, 165, 226, 312, 316, 317, 322, 326, 332, 368, 396.
- OCHA, 47, 128, 163, 225, 274, 288, 296, 297, 298, 300, 302, 303, 304, 306, 309, 313, 319, 321, 328, 331, 332, 363, 384, 447, 448, 512, 514.
- OMS, 23, 25, 26, 193, 194, 195, 196, 197, 210, 221, 230, 251, 296, 300, 303, 305, 307, 308, 331, 354, 355, 356, 359, 362, 363, 366, 371, 394, 418, 448, 453, 512, 514.
- Oxfam, 90, 344, 390, 418.
- Paludisme, 27, 201, 202, 203, 205, 207, 208, 237, 274, 294, 308, 320, 332, 333, 361, 373, 390, 423.
- PAM, 32, 41, 57, 59, 65, 208, 224, 225, 229, 234, 244, 248, 250, 251, 252, 296, 268, 300, 301, 303, 305, 306,

- 307, 342, 355, 356, 366, 369, 380, 390, 394, 414, 415, 416, 418, 447, 492, 499, 500, 512, 514.
- Patten, Chris, 120, 288.
- PESC, 53, 58, 59, 77, 84, 85, 87, 93, 94, 95, 96, 104, 116, 120, 123, 151, 278, 282, 291, 292, 481, 492, 503, 529.
- Pooley Peter, 45, 117.
- Principes humanitaires, 54, 75, 80, 81, 84, 85, 86, 103, 106, 118, 134, 135, 176, 264, 286, 293, 302, 305, 319, 320, 321, 398, 421, 422, 452, 453, 455, 456, 457, 459, 461, 464, 465, 466, 475, 476, 480, 489, 496, 502, 513, 516, 522, 523, 531, 533.
- Humanité, 22, 80, 455, 456, 457, 475, 502.
- Impartialité, 22, 80, 85, 89, 90, 95, 97, 98, 120, 240, 267, 269, 278, 305, 421, 453, 455, 456, 457, 458, 475, 502, 516, 518, 523.
- Indépendance, 22, 54, 80, 95, 97, 98, 101, 111, 120, 135, 269, 305, 413, 421, 432, 455, 456, 457, 458, 459, 465, 475, 487, 492, 502, 503, 516, 518, 527, 529, .
- Non discrimination, 56, 58, 80, 85, 86, 89, 92, 150, 278, 302, 452, 453, 455, 456, 457, 458, 480, 513.
- Neutralité, 22, 54, 80, 85, 94, 97, 98, 120, 278, 279, 291, 305, 320, 421, 436, 440, 456, 457, 458, 459, 460, 475, 492, 502, 503, 505, 512, 516, 518, 529.
- Prodi Romano, 101, 108, 110, 111, 260, 262, 288.
- Protection civile, 20, 51, 91, 95, 114, 159, 259, 262, 263, 264, 265, 278, 288, 292, 313, 319, 374, 459, 463, 477, 479, 484, 494, 512.
- Santer Jacques, 99, 101, 119, 131, 136, 137, 181, 261.
- Save the Children, 249, 275, 295, 365, 386, 387, 390, 418, 508.
- Schutter (de) Olivier, 212, 454.
- Solana Javier, 288.
- Sorensen, Claus, 122, 349.
- Striffler Muchèle, 131, 132, 267.
- Tandja Mamadou, 244, 308, 309, 313, 355.
- Tchad, 25, 28, 30, 87, 115, 120, 166, 197, 209, 212, 219, 220, 221, 224, 225, 244, 248, 253, 296, 298, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 312, 313, 314, 316, 319, 322, 326, 332, 339, 353, 355, 356, 361, 365, 368, 380, 381, 384, 389, 392, 394, 396, 400, 402, 451, 471, 477, 485, 492.
- Togo, 25, 226, 471.
- Touré Amadou Toumani, 313.
- Traité d'Amsterdam, 82, 98, 130.
- Traité de Lisbonne, 29, 32, 60, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 103, 106, 114, 116, 118, 122, 123, 125, 130, 133, 134, 136, 151, 153, 168, 183, 186, 271, 272, 283, 284, 289, 293, 411, 428, 466, 469, 478, 494, 527.
- TFUE, 32, 60, 72, 77, 78, 79, 81, 84, 85, 103, 130, 131, 140, 141, 142, 151, 153, 259, 265, 284, 292, 410, 431, 456, 460, 466, 467, 479.
- TUE, 32, 70, 71, 72, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 103, 117, 123, 131, 168, 259, 262, 280, 283, 284, 292.
- Traité de Maastricht, 21, 32, 70, 74, 76, 77, 85, 103, 258.
- Traité de Rome, 33, 43, 67, 74, 76, 77, 85, 103, 123, 172, 283, 284, 467.
- Tuberculose, 205, 207, 237, 294.
- UNICEF, 23, 65, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 209, 219, 224, 225, 226, 229, 230, 237, 247, 250, 296, 300, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 354, 355, 356, 358, 362, 363, 364, 368, 369, 370, 380, 381, 394, 401, 416, 418, 430, 447, 492, 495, 512, 514.
- VIH, 27, 202, 203, 207, 208, 209, 237, 294, 362.
- VOICE, 108, 111, 133, 134, 135, 411, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 436, 437, 466, 467.
- Ziegler Jean, 336, 454.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| REMERCIEMENTS | 5 |
| SOMMAIRE | 9 |
| TABLE DES ILLUSTRATIONS | 10 |
| ABREVIATIONS ET ACRONYMES | 11 |
| Abréviations | 11 |
| Acronymes | 11 |
| GLOSSAIRE | 15 |
| INTRODUCTION | 19 |
| A. La controverse : la Commission européenne et la pratique humanitaire | 21 |
| B. L'enjeu : la lutte contre la malnutrition au Sahel | 24 |
| C. Instruments d'analyse | 28 |
| D. Problématiques et hypothèses | 30 |
| Partie 1. LA SINGULARITÉ | 35 |
| CHAPITRE 1. UNE INSTITUTIONNALISATION HESITANTE | 37 |
| I. Une implication progressive | 38 |
| A. La formalisation de l'aide humanitaire | 38 |
| 1. L'aide humanitaire communautaire avant 1992 | 38 |
| <i>a) La coopération avec les pays ACP</i> | 39 |
| <i>b) Les conventions internationales dans le domaine de l'aide alimentaire</i> | 40 |
| <i>c) Le secours d'urgence aux populations victimes de catastrophes</i> | 43 |
| 2. La création d'ECHO | 45 |
| <i>a) Le contexte</i> | 46 |
| <i>b) Les modalités juridiques</i> | 47 |
| <i>c) Les objectifs</i> | 49 |
| B. Une conception insolite du mandat | 51 |
| 1. Une délimitation incertaine | 51 |
| <i>a) L'interprétation évolutive</i> | 51 |
| <i>b) L'étendue du mandat</i> | 54 |
| 2. Les actions directes et conjointes | 56 |
| <i>a) L'expérience</i> | 57 |
| <i>b) Le choix d'être un soutien financier et logistique</i> | 61 |
| II. Une compétence tardive et controversée | 68 |
| A. La reconnaissance d'une compétence humanitaire | 69 |
| 1. Un long processus | 69 |
| <i>a) L'attribution des compétences au sein de l'Union européenne</i> | 70 |
| <i>b) L'adoption d'un règlement humanitaire</i> | 73 |
| <i>c) La reconnaissance explicite par le traité de Lisbonne</i> | 77 |
| 2. L'affirmation d'une compétence humanitaire équivoque | 79 |
| <i>a) La détermination de la compétence</i> | 79 |
| <i>b) L'aide humanitaire au service de la politique étrangère</i> | 82 |
| <i>c) Une opacité juridique persistante</i> | 85 |

| | |
|---|------------|
| B. La politisation de l'aide humanitaire | 87 |
| 1. Les dérives | 88 |
| a) <i>La préférence géopolitique</i> | 89 |
| b) <i>L'alibi humanitaire</i> | 92 |
| 2. Les tentatives de recentrage du mandat | 98 |
| CHAPITRE 2. UNE ADMINISTRATION EN QUÊTE D'AUTONOMIE | 107 |
| I. Une administration spécifique | 107 |
| A. L'autorité | 108 |
| 1. Une entité singulière et évolutive | 109 |
| 2. L'essor de la politique d'aide humanitaire | 116 |
| 3. La rationalisation de la politique d'aide humanitaire | 119 |
| B. L'influence | 124 |
| 1. Les interactions au sein du Comité d'aide humanitaire | 124 |
| 2. L'influence du Parlement européen | 129 |
| 3. L'influence des groupes d'intérêts | 132 |
| C. Le contrôle | 136 |
| 1. Les contrôles au sein de la DG ECHO et de la Commission | 138 |
| 2. Les contrôles interinstitutionnels | 140 |
| 3. La portée des contrôles | 142 |
| 4. Une capacité d'évaluation défaillante | 145 |
| II. Une gestion complexe | 149 |
| A. Des ressources financières dispersées | 151 |
| 1. Une rationalisation nécessaire | 152 |
| 2. Les ressources budgétaires | 153 |
| 3. Les ressources du Fonds européen de développement (FED) | 155 |
| B. Des exceptions aménagées dans la gestion de l'action humanitaire | 156 |
| 1. Les dérogations aux principes budgétaires | 157 |
| 2. La réserve d'aide d'urgence | 159 |
| 3. Les mécanismes de transferts budgétaires | 161 |
| C. Des procédures multiples | 163 |
| 1. La typologie des décisions de financement | 164 |
| 2. Les procédures de décision | 168 |
| 3. Les procédures de mise en œuvre | 172 |
| Partie 2. LA CRÉDIBILITÉ | 185 |
| CHAPITRE 1. LA RATIONALITE | 187 |
| I. La complexité de la malnutrition | 188 |
| A. Une appréciation difficile de la malnutrition | 188 |
| 1. Des configurations multiples | 189 |
| 2. Des mesures anthropométriques pour dépister la malnutrition | 193 |
| 3. Des facteurs complexes | 198 |
| a) <i>Les causes fondamentales</i> | 200 |
| b) <i>Les causes sous-jacentes</i> | 201 |
| c) <i>Les causes immédiates</i> | 203 |
| B. Une multisectorialité évidente | 204 |
| 1. Les carences et pathologies associées à la malnutrition | 205 |
| 2. L'approche nutrition par la santé : nécessaire mais insuffisante | 208 |
| 3. L'évolution des responsabilités au sein de la Commission | 213 |
| II. Une réponse spécifique | 218 |
| A. L'initiative du plan global pour le Sahel | 219 |
| 1. Constat et motivations | 220 |
| 2. Le processus d'adoption du plan global | 226 |

| | |
|---|------------|
| 3. Une stratégie pluridimensionnelle | 230 |
| B. Une détermination cruciale des besoins | 234 |
| 1. Les outils de la DG ECHO | 235 |
| 2. Les systèmes de surveillance et d'alerte au Sahel | 240 |
| 3. Les nouvelles modalités d'analyse | 246 |
| CHAPITRE 2. L'ADVERSITE | 257 |
| I.Des instruments européens en quête de cohérence | 258 |
| A. La complémentarité des actions extérieures de la Commission en question | 259 |
| 1. L'aide humanitaire et la protection civile | 262 |
| 2. L'aide humanitaire et la coopération au développement | 266 |
| 3. L'aide humanitaire et la prévention des catastrophes naturelles | 269 |
| 4. L'aide humanitaire et la réponse aux crises | 276 |
| B. La coordination défaillante de l'aide humanitaire des acteurs européens | 280 |
| 1. Des politiques nationales disparates | 281 |
| 2. Les initiatives de coordination de la Commission | 285 |
| 3. Les comités du Conseil | 289 |
| II. Un contexte international mouvant | 294 |
| A. Un système humanitaire en réforme | 295 |
| 1. La réforme humanitaire | 296 |
| 2. La DG ECHO dans la réforme | 299 |
| 3. La nutrition dans la réforme au Sahel | 304 |
| B. Une insécurité régionale déstabilisante | 311 |
| 1. Le défi des tensions politiques, l'islamisme radical et la criminalité organisée | 311 |
| 2. L'action humanitaire en danger | 316 |
| 3. La nouvelle stratégie de l'Union pour le Sahel | 322 |
| C. Un contexte nutritionnel détérioré | 328 |
| 1. L'incidence accrue des dégradations climatiques | 329 |
| 2. L'impact croissant des crises alimentaires | 334 |
| 3. Des solutions limitées par la crise économique mondiale | 340 |
| Partie 3. LA MATURITÉ | 351 |
| CHAPITRE 1. LA VALEUR AJOUTEE | 353 |
| I. Une stratégie inédite de lutte contre la malnutrition | 353 |
| A. Une réponse appropriée | 354 |
| 1. L'appui aux politiques nationales de santé | 357 |
| 2. Le traitement de la malnutrition aiguë sévère | 364 |
| 3. L'adaptation des modalités d'aide alimentaire | 371 |
| B. L'impact de la DG ECHO au Sahel | 381 |
| 1. Le soutien aux moyens de subsistance | 382 |
| 2. La force du plaidoyer | 391 |
| 3. La médiatisation des crises oubliées | 402 |
| II. Une relation particulière et stratégique avec les partenaires | 409 |
| A. Une recherche de diversité et de contrôle | 410 |
| 1. Le choix de la diversité | 411 |
| a) <i>La nature de l'organisation</i> | 412 |
| b) <i>Les compétences des partenaires</i> | 418 |
| 2. Des modalités contractuelles rigoureuses | 419 |
| B. Un partenariat étroit | 425 |
| 1. L'implication des partenaires dans l'élaboration des contrats cadres | 425 |
| 2. L'élaboration concertée des orientations de la politique d'aide humanitaire | 430 |

| | |
|---|------------|
| CHAPITRE 2. L'INFLUENCE | 441 |
| I. La diffusion de normes internationales | 442 |
| A. La formation et la professionnalisation des acteurs humanitaires | 442 |
| 1. Un partenariat favorisant l'harmonisation des procédures | 443 |
| 2. Le renforcement des capacités des partenaires | 445 |
| 3. La formation de professionnels et de futurs acteurs humanitaires | 448 |
| B. La promotion de principes et de pratiques humanitaires | 451 |
| 1. Les droits à la santé et à l'alimentation | 453 |
| 2. Les principes humanitaires | 455 |
| 3. Les bonnes pratiques humanitaires | 460 |
| C. La constitution d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire | 466 |
| 1. Une mise en place progressive | 467 |
| 2. Le dispositif proposé | 471 |
| 3. Des défis multiples | 477 |
| II. La projection de valeurs européennes | 481 |
| A. Une quête de visibilité | 482 |
| 1. Une présence internationale effective | 483 |
| 2. Une visibilité fragile | 488 |
| 3. Des efforts d'information et de communication | 497 |
| B. Une quête d'identité | 504 |
| 1. La rotation du personnel | 504 |
| 2. Un paysage humanitaire se complexifiant | 511 |
| 3. Contribution à l'identité européenne et au rayonnement international | 517 |
| CONCLUSIONS | 527 |
| BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE | 535 |
| ANNEXES | 561 |
| INDEX | 593 |
| TABLE DES MATIERES | 597 |

Résumé

La Direction générale responsable de l'aide humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO) est un acteur particulier des relations internationales. Sa singularité est marquée par une institutionnalisation progressive et par un fonctionnement distinct au sein des institutions européennes.

L'étude de la stratégie qu'elle a élaborée pour lutter contre la malnutrition au Sahel révèle tout particulièrement les forces, les faiblesses, mais aussi les opportunités et les contraintes de l'aide humanitaire de la Commission européenne. À la lumière de cette stratégie, la DG ECHO est parvenue à promouvoir une approche crédible et reconnue afin de combattre la malnutrition. Néanmoins, l'enjeu sécuritaire que représente ce phénomène expose les vulnérabilités de la Commission européenne, à plus forte raison dans le contexte volatil du Sahel. Le manque de cohérence des actions extérieures et l'administration de l'Union européenne se révèlent particulièrement contraignants.

Pourtant, l'autorité et la maturité dont fait preuve la DG ECHO, notamment dans la dimension nutritionnelle de l'aide, lui offrent la légitimité d'exister et le privilège d'être devenu un acteur fondamental, voire incontournable, du système humanitaire. La plus-value qu'elle apporte repose sur l'expertise de son personnel mais aussi sur un partenariat original avec des opérateurs spécialisés. Au terme de deux décennies d'existence, la DG ECHO s'affirme et exerce une influence croissante sur la scène européenne, où elle contribue à la construction de l'identité de l'Union, mais aussi internationale.

Descripteurs : ECHO ; Commission européenne ; Union européenne ; aide humanitaire ; aide alimentaire ; aide d'urgence ; malnutrition ; Sahel ; Afrique de l'Ouest ; Nations Unies, ONG ; mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Title : **European Union and Humanitarian Action.
DG ECHO and malnutrition in the Sahel region**

Abstract

The European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid (ECHO) has become a unique actor in international relations. Its singularity is defined by a progressive institutionalisation and a proper functioning within the European institutions.

In particular, the study of the strategy ECHO has developed to fight malnutrition in the Sahel reveals the strengths, the weaknesses, the opportunities and the constraints of the European Commission humanitarian aid system. Indeed, ECHO has succeeded in promoting a credible and recognized policy to combat malnutrition. However, the security challenge posed by malnutrition exposes the European Commission's vulnerabilities, which are heightened in the volatile environment of the Sahel. The lack of coherence of the European Union external actions and administration are particularly constraining.

Though, the authority and maturity displayed by ECHO, specifically in the nutritional dimensions of aid, has increased its legitimacy to exist and to be a key player in the humanitarian aid system. The added value it provides is based on the expertise of its staff, but also on a unique system of partnerships with specialized operators. Twenty years after its creation, ECHO has asserted itself and has a growing influence on the international and European scene, where it contributes to the construction of the EU identity.

Keywords : ECHO ; European Commission ; European Union ; humanitarian aid ; food aid ; emergency assistance ; malnutrition ; Sahel ; West Africa ; United Nations ; NGOs ; International Red Cross and Red Crescent movement.