



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 24.6.2013
JOIN(2013) 22 final

**COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

VERS UNE APPROCHE GLOBALE DE L'UE FACE À LA CRISE SYRIENNE

COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

VERS UNE APPROCHE GLOBALE DE L'UE FACE À LA CRISE SYRIENNE

INTRODUCTION

Le rythme de la détérioration du conflit en Syrie au cours des derniers mois est tel qu'une catastrophe humanitaire se propage à l'ensemble de la région. En plus des souffrances humaines qu'il cause, ce conflit ne détruit pas seulement le tissu social traditionnel de la Syrie, mais compromet aussi gravement la stabilité des pays voisins, le Liban et la Jordanie en particulier, sans perspective immédiate d'une fin des hostilités.

La présente communication conjointe propose une approche globale de l'Union européenne (UE) en réaction au conflit et à ses conséquences, tant en Syrie que dans les pays voisins.

Depuis le début du conflit, nous avons assisté à une dégradation sérieuse de la sécurité des personnes, avec plus de 93 000 décès cumulés et 1,6 million de réfugiés au mois de juin 2013. Des estimations prudentes indiquent que 6,8 millions de personnes ont besoin d'assistance. On dénombre à 4,25 millions les personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) prévoit que l'on pourrait atteindre le nombre de 3,45 millions de réfugiés d'ici à la fin de cette année. La situation des droits de l'homme en Syrie s'est également sensiblement détériorée. Dans son rapport de juin 2013, la commission d'enquête internationale indépendante des Nations unies sur la Syrie dénonce les nouveaux niveaux de brutalité atteints par le conflit et apporte pour la première fois la preuve de l'imposition systématique de sièges, de l'utilisation d'agents chimiques et de déplacements forcés. La commission d'enquête rappelle que les forces gouvernementales et les milices qui leur sont affiliées ont commis des crimes contre l'humanité ainsi que des crimes de guerre et des violations flagrantes des normes internationales relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire. Il existe également des preuves que des groupes armés d'opposition au gouvernement ont commis des crimes de guerre et d'autres exactions graves, mais pas d'une intensité et d'une ampleur comparables à ceux commis par les autorités syriennes. Le secrétaire général des Nations unies a signalé au Conseil de sécurité en juin 2013 que tant l'armée syrienne libre (qui enrôlerait des enfants-soldats) que les forces gouvernementales, et notamment les forces armées syriennes, les services de renseignement et les milices du régime, ont commis des violations graves à l'encontre d'enfants.

La première priorité de l'Union européenne est de promouvoir un règlement politique visant à mettre fin à la violence. Alors que la Syrie entre dans sa troisième année de crise, et en dépit de certaines avancées réalisées sur le terrain par les forces gouvernementales syriennes, il est très possible que le conflit s'éternise, sans qu'aucune des deux parties ne soit en mesure d'imposer définitivement sa supériorité militaire. Jusqu'à présent, peu de progrès ont été accomplis en vue d'un consensus au Conseil de sécurité des Nations unies. Toutefois, l'accord intervenu récemment entre le secrétaire d'État américain, M. Kerry, et le ministre russe des affaires étrangères, M. Lavrov, en vue de relancer les négociations sur la base du communiqué de Genève de juin 2012 et d'organiser une conférence internationale de paix sur la Syrie («Genève II»), a donné un nouvel élan au processus politique.

Parallèlement aux efforts menés sur le plan politique, l'UE a mobilisé l'ensemble de ses instruments afin de contribuer à une réponse internationale plus large. Elle est ainsi le premier donateur d'aide humanitaire. À ce jour, 678 000 000 EUR d'aide humanitaire ont été engagés par les États membres et sur le budget de l'UE. En outre, l'UE a mobilisé 175 000 000 EUR au titre d'autres instruments budgétaires non humanitaires. Au total, la réponse à la crise a déjà atteint plus de 850 000 000 EUR. Toutefois, même cette somme importante est insuffisante pour faire face aux énormes besoins humanitaires, qui ne font que croître.

Le principal défi auquel l'UE est confrontée dans la mise en œuvre de l'aide est l'environnement complexe et dangereux dans lequel elle doit intervenir, où le droit humanitaire international est trop souvent ignoré. Conformément aux principes humanitaires, l'UE travaille avec toutes les parties au conflit, en établissant des liens étroits avec les communautés locales et leurs conseils locaux pour aider à répondre aux besoins essentiels tels que l'assistance médicale, la sécurité alimentaire ou la fourniture d'électricité, d'eau et d'autres services. Cette aide doit être fournie par tous les canaux possibles pour assurer un accès efficace.

Les conséquences du conflit syrien de plus en plus imprévisible et déstabilisant se font sentir au-delà des frontières de la Syrie. Le Liban et la Jordanie, qui étaient déjà confrontés à des défis majeurs avant l'éclatement de la crise, sont aujourd'hui dans une situation sans précédent, qui menace leur stabilité interne. La Turquie et l'Iraq risquent également de connaître des problèmes politiques directement liés à l'appartenance ethnique, religieuse et politique des réfugiés, bien que leur capacité d'absorption socio-économique soit supérieure à celle du Liban et la Jordanie.

Compte tenu de l'évolution dramatique et des besoins de plus en plus pressants, il est nécessaire d'apporter une réponse globale et urgente, à la hauteur des enjeux. Cette réponse globale doit faire la synthèse des politiques et des instruments de l'UE et de ses États membres afin de répondre aux besoins humanitaires immédiats de façon coordonnée et globale, de contenir et de résoudre la crise syrienne, de favoriser l'accès à la justice et la responsabilité, de préserver la stabilité des pays voisins et de mener des efforts internationaux de reconstruction à plus long terme une fois qu'une paix durable aura été trouvée.

L'UE est bien placée pour apporter une contribution décisive puisqu'elle peut s'appuyer i) sur la force de ses relations politiques et son dynamisme vis-à-vis des différentes parties prenantes, dont beaucoup attendent de l'UE qu'elle assume un rôle fort; ii) sur sa capacité à faciliter la coordination; et iii) sur son expérience non seulement dans la fourniture d'aide humanitaire, mais aussi dans la gestion des problèmes de sécurité et des phases d'après-conflit et de reconstruction.

La présente communication conjointe propose les principaux éléments d'une réponse globale de l'UE à la crise, tout en mettant en avant les actions et les initiatives qui ont déjà été prises jusqu'ici par la haute représentante et la Commission européenne.

1. UNE RÉPONSE GLOBALE DE L'UE

La réponse globale de l'UE devrait viser a) à appuyer un règlement politique qui garantisse une solution durable à la crise; b) à éviter une déstabilisation de la région en raison du débordement du conflit dans les pays voisins; c) à répondre à la situation humanitaire

dramatique et assister les populations concernées; d) à gérer les conséquences du conflit sur l'UE et en son sein.

Notre intention:

- encourager un règlement politique en présentant une position solide de l'UE lors de la prochaine conférence internationale de «Genève II»;
- nouer le dialogue avec l'opposition pour qu'elle prenne part à la conférence de «Genève II» et y soit représentée par des interlocuteurs légitimes en mesure de prendre des engagements;
- poursuivre les travaux en vue de garantir l'accès à l'aide humanitaire dans toutes les régions touchées par le conflit;
- établir d'autres dérogations au régime de sanctions afin d'apporter un soutien à la population syrienne;
- augmenter le budget de l'aide financière de l'UE de 400 000 000 EUR en 2013, pour couvrir les besoins prioritaires des populations touchées, en Syrie et dans la région;
- accroître le soutien aux communautés d'accueil dans les pays voisins de la Syrie, en vue de soutenir et de renforcer leur capacité à faire face à l'afflux de réfugiés;
- maintenir la pression sur les Nations unies au sujet des allégations de violations des droits de l'homme, du droit humanitaire international et des libertés fondamentales;
- encourager la solidarité avec les personnes particulièrement vulnérables qui peuvent avoir besoin d'une réinstallation;
- empêcher la radicalisation de citoyens de l'UE et régler la question des «combattants étrangers» de l'UE qui se rendent dans la zone de conflit;
- préparer les phases de reconstruction et de restauration d'après-conflit.

1.1 Travailler au règlement politique du conflit

La première priorité de l'UE devrait être de soutenir un règlement politique du conflit, ce qui mènerait à une transition vers un processus démocratique, tout en apportant une réponse à la situation humanitaire catastrophique. L'UE devrait soutenir tous les efforts possibles pour garantir que ce processus ne soit pas dominé par des acteurs qui poursuivent des objectifs confessionnels.

L'UE doit continuer à **soutenir activement les États-Unis et la Russie dans leurs efforts visant à relancer les négociations politiques** sur la base du communiqué de Genève de juin 2012. La haute représentante a déjà exprimé qu'elle soutenait fermement ces efforts. À cet égard, l'UE doit également être prête à fournir tout soutien à l'envoyé spécial conjoint des Nations unies et de la Ligue arabe pour la Syrie, ainsi qu'aux Nations unies. En vue d'une éventuelle conférence de «Genève II», l'UE devrait préparer une contribution substantielle et **assurer une position solide de l'UE**.

Dans le cadre de la préparation de la prochaine conférence, l'UE doit collaborer étroitement avec les États-Unis et la Russie à la réunion de conditions propices à un règlement politique conduit par les Syriens eux-mêmes. Cette approche implique d'abord la recherche d'une approche commune des représentants des deux parties, qui doivent être des interlocuteurs légitimes en mesure de prendre des engagements. L'UE doit encourager les deux parties, par tous les canaux possibles, à prendre part aux négociations de la conférence de paix. Elle est

prête à aider les différentes composantes de la coalition nationale des forces de la révolution et de l'opposition syrienne à se préparer en vue de la conférence.

L'UE devrait poursuivre son dialogue avec la coalition, tout en restant ouverte à la coopération avec d'autres groupes modérés, et aider ses membres à se présenter comme des interlocuteurs crédibles. Dans son soutien à la coalition, l'UE devrait encourager une plus grande participation de tous et garantir le respect des droits de l'homme.

Dans le cadre de la conférence de paix sur la Syrie, l'UE devrait élaborer des mesures visant à instaurer la confiance, qu'il s'agisse de mettre en œuvre progressivement en vue de promouvoir: l'accès à l'aide humanitaire ainsi qu'un accès sans entraves pour les travailleurs humanitaires; le respect du droit humanitaire international; la libération des prisonniers politiques; le retour des observateurs des Nations unies et la mise en place progressive d'un cessez-le-feu.

En coordination avec les États-Unis et la Russie, l'UE devrait poursuivre ses efforts diplomatiques tant avec les membres du Conseil de sécurité des Nations unies qu'avec d'autres pays importants pour les deux parties au conflit, et notamment la Turquie, l'Arabie saoudite, le Qatar, l'Égypte, l'Iraq, la Jordanie et l'Iran.

1.2 Faire participer les pays tiers et les organisations non étatiques

Les principaux interlocuteurs sont les États-Unis, la Russie, la Turquie, l'Arabie saoudite, le Qatar, l'Égypte, le Conseil de coopération du Golfe et la Ligue arabe. Le rôle de l'Iran doit aussi être reconnu et pris en compte dans l'équation politique et militaire.

Les dirigeants libanais se sont engagés à respecter une politique de dissociation dans la déclaration de Baabda de juin 2012, qui a été acceptée par toutes les forces politiques importantes. Toutefois, l'implication de plus en plus grande du Hezbollah en Syrie, au prétexte de défendre le peuple et les sanctuaires libanais, ainsi que les livraisons d'armes et les combattants qui soutiennent l'opposition syrienne à partir du Liban sont contraires à la politique officielle de dissociation. Certains groupes de l'opposition syrienne et le Hezbollah ont durci leur discours dans un contexte marqué par un nombre croissant d'incidents frontaliers. L'UE a dénoncé des violations du territoire libanais dans le conflit syrien et renforcera son message selon lequel tous les acteurs libanais sont tenus par l'engagement qu'ils ont pris de respecter pleinement la politique de dissociation. En outre, l'UE explorera les possibilités de renforcer les capacités des structures de sécurité de l'État libanais en vue d'améliorer la stabilité du Liban et de la région dans son ensemble.

Les pays du Golfe et la Turquie sont des partenaires importants dans la recherche d'une solution durable. L'UE continuera à dialoguer activement avec ces partenaires, en soulignant la nécessité d'évaluer minutieusement toute implication dans le conflit et ses conséquences, y compris en ce qui concerne les personnes qui sont les bénéficiaires finaux de leur soutien politique et militaire. L'UE mettra également l'accent sur l'urgence de soutenir les efforts menés actuellement en vue de relancer le processus de Genève et d'exploiter tous les canaux possibles pour fournir une aide non militaire.

Avec tous les partenaires et interlocuteurs, l'UE continuera à souligner la nécessité urgente d'un processus et de négociations politiques afin de mettre rapidement un terme au conflit et de limiter toute nouvelle contagion régionale.

1.3 Justice et responsabilité

Depuis le début de la crise, l'UE a pris ses responsabilités dans différentes enceintes internationales afin que l'on prenne en compte les violations persistantes et systématiques des droits de l'homme, du droit humanitaire international et des libertés fondamentales. L'UE est

parvenue, en étroite collaboration avec les États de la région, à convoquer trois sessions spéciales sur la Syrie au Conseil des droits de l'homme des Nations unies et à obtenir la création d'une commission d'enquête indépendante des Nations unies.

L'UE doit veiller à ce que ses préoccupations quant aux nombreuses violations des droits de l'homme soient intégralement prises en compte dans le processus visant à mettre fin au conflit. Dans la promotion des éléments les plus importants du communiqué de Genève, il convient de souligner les engagements pris en matière de responsabilisation et de réconciliation nationale, et en particulier la nécessité d'un train de mesures complet en faveur de la justice transitionnelle, y compris l'indemnisation ou la réhabilitation des victimes du conflit, ainsi que les mesures en faveur de la réconciliation nationale. L'UE devrait également rappeler la nécessité de prendre des mesures efficaces pour que les groupes vulnérables soient protégés, afin d'éviter d'autres violations.

L'UE devrait rester sur sa position, selon laquelle, en l'absence de réponse appropriée, au niveau national, aux préoccupations relatives aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité, la Cour pénale internationale devrait être saisie de cette question. Comme le Conseil de sécurité des Nations unies pourrait à tout moment saisir la Cour pénale internationale à propos de la situation en Syrie, l'UE devrait continuer à faire pression sur le Conseil de sécurité pour qu'il prenne d'urgence des mesures pour régler la situation en Syrie dans tous les domaines, y compris sur cette question.

Compte tenu de l'importance de prouver les violations commises sur le terrain, y compris l'utilisation éventuelle d'agents et d'armes chimiques, pour établir la responsabilité des auteurs des infractions, l'UE devrait continuer à soutenir la commission d'enquête. Elle devrait demander une nouvelle fois aux autorités syriennes de coopérer pleinement avec la commission d'enquête, notamment en lui permettant d'accéder immédiatement, sans restrictions et sans entraves au territoire syrien. Dans les zones contrôlées par l'opposition, la commission d'enquête devrait également être autorisée à mener ses travaux librement.

1.4. Sanctions

L'UE a commencé à introduire des dérogations à son régime de sanctions afin de soutenir l'opposition et la population syriennes. Dans le même esprit, des dérogations à accorder par les autorités compétentes des États membres ont été introduites pour des mesures économiques dans les secteurs du pétrole, du gaz et des banques. La coalition sera consultée lors de la procédure d'autorisation. Ces dérogations devraient aider la population civile syrienne, notamment pour répondre à des préoccupations humanitaires et permettre la fourniture de services de base, la reconstruction et la reprise d'une activité économique normale, entre autres fins civiles. Des travaux sont en cours afin de garantir une mise en œuvre efficace et de recenser d'éventuelles autres dérogations au bénéfice de la population syrienne. À compter du 1^{er} juin, la possibilité de fournir des armes à la Syrie dépend de règles nationales et est régie par des conditions strictes, définies dans la déclaration du Conseil adoptée le 27 mai. Tout autre type d'assistance devrait respecter les conclusions du Conseil des affaires étrangères de mai et le cadre existant de l'Union européenne (position commune sur le contrôle des exportations d'armes).

1.5. Menaces chimiques et biologiques

Des rapports de plus en plus préoccupants font état de l'utilisation d'armes chimiques et biologiques en Syrie. L'UE continuera à faire pression pour que les inspecteurs des Nations unies soient autorisés à pénétrer dans le pays pour enquêter sur toutes les allégations de ce type. Afin de prévenir, de détecter et de gérer des événements aussi dévastateurs, qui pourraient avoir des conséquences mortelles pour la population de la région, l'UE examine

actuellement les différentes possibilités de renforcer la coordination et la coopération avec les États membres de l'UE, les organismes internationaux concernés (le BCAH, le CICR, l'OMS, Interpol et l'OIAC) et les partenaires stratégiques.

Les contacts récents avec l'administration américaine visant à renforcer la coordination entre l'Union européenne et les États-Unis dans le domaine des CBRN (substances chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires), notamment en ce qui concerne le soutien spécifique à la Jordanie, constituent des évolutions positives qui montrent l'intérêt d'une coopération renforcée dans ce domaine.

L'UE continuera à encourager vivement la Syrie à adhérer à la convention sur les armes chimiques et à ratifier la convention sur les armes biologiques de toute urgence. L'UE rappelle que toute utilisation d'armes chimiques, par quiconque et en toute circonstance, est répréhensible et en complète contradiction avec les normes et règles de droit de la communauté internationale. Il incombe tout particulièrement aux autorités syriennes de veiller à ce que leurs armes chimiques soient stockées en sécurité en attendant leur destruction sous contrôle indépendant, et à ce qu'elles ne tombent pas entre les mains de tout autre État ou acteur non étatique.

1.6. Intensification de l'assistance

La Commission **mobilise un montant supplémentaire de 400 000 000 EUR en 2013** d'aide humanitaire et d'autres aides à l'économie et au développement afin de répondre aux besoins pressants et aux conséquences de la crise en Syrie et dans les pays voisins, et notamment le Liban et la Jordanie. Pour ce faire, elle puisera dans les réserves existantes et les réaffectations de fonds d'assistance extérieure. Les pays de la région ont besoin d'aide humanitaire et d'instruments de réponse aux situations de crise et de coopération au développement pour aider les réfugiés et les autres personnes qui doivent être protégées, dont les populations d'accueil, et pour soutenir les systèmes de santé et d'éducation, qui sont au bord de la rupture.

La Commission encourage les agences des Nations unies, les ONG, les organisations internationales et les autres donateurs à établir des priorités parmi les opérations de secours, à cibler les groupes les plus vulnérables et à renforcer la coordination afin d'optimiser l'utilisation des fonds disponibles. La création d'un fonds fiduciaire de l'UE pour la Syrie pourrait être envisagée à un stade ultérieur, pour apporter un effet de levier et coordonner les contributions de tous les donateurs de l'UE et des autres donateurs intéressés.

Tous les efforts seront faits pour veiller à ce que la planification et la mise en œuvre de la réponse de l'UE évoluent au fil des événements sur le terrain. Cet objectif de mise à jour constante passera par la révision de l'ensemble des instruments d'aide extérieure, par l'utilisation de procédures de crise accélérées pour l'aide (non humanitaire) économique et au développement dans les pays voisins les plus touchés, ainsi que par la possibilité d'un appui macroéconomique.

La Commission a déjà proposé l'octroi d'une assistance macrofinancière de l'UE d'un montant maximal de 180 000 000 EUR à la Jordanie. Elle envisagera également de mobiliser d'autres instruments de l'UE, en plus des actions qui sont déjà prévues.

Au cours des cinq dernières années, 344 étudiants et enseignants universitaires syriens ont bénéficié du programme européen Erasmus Mundus. En outre, 21 étudiants syriens (y compris des étudiants déplacés) ont déjà reçu une bourse d'études en 2013 et environ 40 autres devraient en recevoir une au cours de l'année universitaire 2013-2014. La Commission et les États membres devraient veiller à ce que des solutions adaptées soient

trouvées pour ces étudiants à l'issue de leur bourse, notamment afin d'éviter qu'ils ne soient forcés de retourner en Syrie. La Commission continuera à **octroyer des bourses aux étudiants syriens** issus des populations de réfugiés et trouvera des moyens pour accroître leur nombre.

L'UE confirme le principe du respect et de la protection du patrimoine culturel mondial et exprime sa profonde préoccupation devant les dégradations des biens culturels, des sites archéologiques et des monuments d'une valeur historique irremplaçable en Syrie.

L'UE intensifiera également sa diplomatie publique avec les pays de la région et les partenaires internationaux, ainsi qu'avec le grand public afin de bien communiquer sur la réponse de l'UE à la crise syrienne et de garantir que les autres donateurs tiennent leurs engagements et leurs promesses de financement.

1.7. Prise en charge des personnes ayant besoin d'une protection internationale

Dès le début de la crise, en avril 2011, jusqu'à la fin de 2012, quelque 32 000 personnes se prétendant ressortissants syriens ont soumis une demande de protection dans l'UE. On estime que 7 500 nouvelles personnes ont déjà fait de même en 2013. Actuellement, un consensus général semble se dégager, selon lequel les Syriens établis dans l'UE ne devraient pas être renvoyés en Syrie, quel que soit leur statut juridique. Récemment, le Haut-Commissariat aux réfugiés a demandé, dans une lettre adressée à la Commission et aux États membres, l'admission humanitaire de 10 000 réfugiés syriens provenant de pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord et la réinstallation de 2 000 ressortissants syriens supplémentaires, principalement des réfugiés particulièrement vulnérables, y compris des cas médicaux graves et des personnes handicapées. La Commission invite les États membres à **répondre positivement à cet appel en attribuant les places de réinstallation ou d'admission humanitaire disponibles à ces personnes**. En outre, la Commission invite les États membres à **adopter une attitude généreuse dans l'octroi de visas humanitaires aux personnes déplacées par la crise syrienne** qui ont des membres de leur famille présents dans l'UE, et également à **admettre tous les Syriens qui arrivent aux frontières extérieures de l'Union**. À l'heure actuelle, onze pays qui font partie de l'espace Schengen imposent des visas de transit aéroportuaire aux ressortissants syriens. Compte tenu des circonstances actuelles, la Commission estime qu'il n'est pas approprié d'ajouter la Syrie à la liste commune de pays soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire, comme le demandent certains États membres dans le cadre du processus en cours de révision annuelle des obligations nationales de visa de transit aéroportuaire.

Par ailleurs, sur la base de l'évaluation de la situation sur le terrain effectuée par le HCR, la Commission est prête à envisager de prendre les mesures supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour alléger la charge constituée par le nombre sans cesse croissant de réfugiés actuellement accueillis dans les pays voisins de la Syrie. En outre, la Commission met en place un programme de protection régional qui devrait être opérationnel à la fin de 2013 et qui vise à renforcer les capacités à long terme des pays voisins de la Syrie pour les aider à traiter les réfugiés dans le respect des normes internationales. Ce programme, doté actuellement d'un budget total de plus de 13 200 000 EUR — dont 10 000 000 EUR provenant du budget de l'UE et les 3 200 000 EUR restants des États membres qui entendent prendre part au programme — comprendra de solides éléments de protection (enregistrement, renforcement des capacités administratives et sensibilisation, notamment) et des actions au bénéfice direct des réfugiés (renforcement de l'accès à certains droits socio-économiques, comme l'éducation

ou la santé, par exemple). Son champ d'application précis dépendra de la volonté des pays d'accueil voisins de la Syrie de s'engager dans certaines actions.

Enfin, la Commission a l'intention de poursuivre, conjointement avec le bureau européen d'appui en matière d'asile, les discussions qu'elle mène avec les États membres sur la situation des Syriens dans l'UE, en vue d'**assurer une plus grande convergence des différentes approches adoptées par les États membres pour le traitement réservé aux demandeurs d'asile syriens**, notamment en ce qui concerne l'évaluation de leurs demandes d'asile.

1.8. Prévention de la radicalisation et gestion des «combattants étrangers»

L'UE doit rester vigilante en ce qui concerne la menace pour sa sécurité que peuvent poser les citoyens de l'UE qui se rendent en Syrie comme combattants étrangers. La Commission continuera à soutenir les actions qui visent à décourager la radicalisation de citoyens de l'UE et leur départ vers la Syrie comme combattants étrangers, en renforçant les initiatives de contre-propagande et en fournissant une assistance aux États membres pour gérer la menace que peuvent poser les personnes de retour. La Commission agira dans le cadre des travaux qu'elle a engagés au sein du réseau européen de sensibilisation à la radicalisation, en menant des actions de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent. Elle encourage les États membres à faire un meilleur usage du système d'information Schengen de deuxième génération afin de pouvoir mieux surveiller les déplacements de combattants étrangers. Elle continuera également à travailler avec le Parlement européen et le Conseil à l'adoption de la proposition de directive sur les données des dossiers passagers (directive PNR, *Passenger Name Record*), puisque le traitement des données PNR offre un moyen de détecter les déplacements de combattants étrangers qui quittent l'UE ou y rentrent en avion. En outre, on pourrait avoir davantage recours à des instruments de l'UE ou à des outils disponibles au titre d'accords internationaux tels que le programme de surveillance du financement du terrorisme (TFTP) pour suivre les paiements liés à des mouvements terroristes. Enfin, la Commission continuera à faciliter un exercice d'analyse de risque visant à identifier les principaux risques pour la sécurité de l'UE posés par le phénomène en expansion des combattants étrangers, et à soutenir le choix d'éventuelles mesures d'atténuation des risques. Pour ce faire, elle travaillera en association avec le centre d'analyse du renseignement de l'UE (INTCEN), Europol et FRONTEX.

Le Conseil «Justice et affaires intérieures» qui s'est tenu le 7 juin 2013 a, sur la base d'un rapport du coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, accepté d'entreprendre une action concertée afin de répondre à cette menace. Cette action pourrait inclure le partage d'informations et de meilleures pratiques; une analyse plus approfondie des motivations des combattants étrangers; un renforcement de la coopération avec des pays tiers; et une utilisation accrue et une meilleure coordination des instruments, réseaux et agences existants.

1.9. Planification pour l'avenir et amélioration de la coordination

Pour l'après-conflit, l'UE a commencé à planifier, entre autres choses, les engagements en matière de paix et sécurité, de reconstruction et de réhabilitation, d'élections, de justice et d'État de droit, et d'affaires humanitaires.

Les besoins seront déterminés sur la base d'estimations des Nations unies ou éventuellement dans le cadre d'une évaluation des besoins après un conflit (PCNA). Sur la base d'images satellite, la Commission a déjà entrepris une évaluation des dommages afin d'estimer les

éventuels coûts de reconstruction. Selon les premières indications, il existe des dégâts importants dans les zones les plus touchées par le conflit, notamment à Alep. L'exercice a lieu dans le cadre du groupe des principaux donateurs pour la Syrie et associe les États-Unis et le Japon. En outre, en 2014 et au-delà, l'UE est prête à mobiliser davantage d'aide (humanitaire et non humanitaire), qu'une transition intervienne en 2013 ou que la crise se poursuive.

Afin de mieux coordonner les efforts d'assistance tout au long de la crise et de permettre à l'UE de jouer un rôle actif et de premier plan, la Commission et la haute représentante proposent que le suivi soit placé sous la direction d'un groupe conjoint aux services de la Commission et au SEAE, qui supervisera et coordonnera les activités de l'UE. Simultanément, l'Union européenne entend aussi renforcer son rôle de coordination des donateurs en matière d'aide économique et au développement en faveur de la Syrie, mais aussi en faveur du Liban et de la Jordanie en particulier (ces deux pays étant les plus touchés économiquement par la crise syrienne), et servir de passerelle entre les principaux donateurs, les Nations unies et les institutions financières internationales pour planifier la transition, car tous ces acteurs ont des avantages comparatifs spécifiques à cet égard. L'UE continuera à participer activement au groupe de travail sur la relance économique dans le cadre du groupe des amis de la Syrie.

2. L'AIDE DE L'UE EN SYRIE ET DANS LES PAYS VOISINS

En raison du conflit, au moins 6,8 millions de personnes ont besoin d'aide et 4,25 millions sont déplacées à l'intérieur du pays. L'insécurité et les difficultés d'accès restent les principaux obstacles à la fourniture de l'aide. Depuis la fin de 2011 et en réponse directe à la crise, des actions, en Syrie et en dehors, ont été financées sur le budget de l'UE pour un montant de 440 000 000 EUR (aide humanitaire: 265 000 000 EUR et aide non humanitaire: 175 000 000 EUR). Un montant supplémentaire de 413 000 000 EUR a également été fourni par les États membres de l'UE.

2.1. En Syrie

Aide humanitaire

Le 7 juin 2013, les Nations unies ont lancé des appels de fonds revus à la hausse en faveur de la Syrie et des pays voisins, estimant que 10 millions de Syriens, soit la moitié de la population du pays, auraient besoin d'aide avant la fin de l'année, et ont procédé à un nouvel appel de fonds de 4 400 000 000 USD (3 300 000 000 EUR).

La difficulté d'accès, qui s'aggrave en permanence, peut rendre la fourniture d'aide humanitaire de plus en plus difficile et incitera aussi un nombre croissant de Syriens à chercher refuge dans les pays voisins. Bref, si l'accès aux personnes dans le besoin devient impossible en Syrie, l'aide humanitaire de l'UE et l'aide internationale devront cibler les personnes déplacées. En outre, l'UE est en train de tester d'autres moyens d'acheminement de l'aide en Syrie. Ces moyens devraient prendre de l'ampleur puisque les pays voisins se concentrent de plus en plus sur l'aide humanitaire apportée en Syrie même.

Notre apport à ce stade:

- 124 000 000 EUR d'aide humanitaire fournie sur le budget de l'UE;
- l'aide humanitaire de l'UE en Syrie soutient l'aide médicale d'urgence, la protection, l'aide alimentaire, l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'hygiène, les abris et les services logistiques. Au-delà de la frontière syrienne, le financement permet aux personnes qui fuient le pays de bénéficier d'une aide de survie, en matière de santé, de nourriture, d'abris, de kits d'hygiène, d'eau et de services d'assainissement, et de protection;
- l'aide humanitaire de l'UE est acheminée par l'intermédiaire de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, de différentes organisations non gouvernementales internationales et agences humanitaires des Nations unies, y compris le HCR et celles dont les attributions sont axées sur la protection et l'assistance des enfants, telles que l'UNICEF et Save the Children;
- une aide en nature a également été fournie à la Turquie et la Jordanie à travers l'activation du mécanisme de protection civile de l'UE, qui a donné lieu à la livraison d'ambulances, de couvertures, d'appareils de chauffage et d'autres équipements pour une valeur totale de 1 000 000 EUR;
- le centre de réaction d'urgence de l'UE a déployé des équipes d'experts en Jordanie et au Liban afin d'évaluer les besoins en assistance des réfugiés syriens, en étroite coopération avec les experts humanitaires et les autorités locales.

Notre intention:

- accroître l'aide humanitaire d'un montant de 250 000 000 EUR, pour atteindre un total de 515 000 000 EUR, en Syrie et dans les pays voisins pour le reste de l'année 2013;
- fournir davantage d'aide en nature et d'expertise par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'UE et du centre de réaction d'urgence de l'UE.

Aide économique et au développement

L'aide actuelle à la charge du budget de l'UE se concentre principalement sur le soutien aux défenseurs des droits de l'homme et aux jeunes militants et sur le renforcement de leurs capacités, ainsi que sur les moyens de garantir l'accès à certains services non humanitaires tels que l'éducation, l'aide psychosociale ou la création de moyens de subsistance. La Commission a retenu de nouvelles actions qui pourraient être financées dans ces secteurs non humanitaires. Il s'agit notamment de la formation professionnelle, de la santé, du soutien à l'autonomie et à la liberté des médias, de la préservation du patrimoine culturel, de la promotion du dialogue, de la préparation à la transition et du renforcement des capacités des organisations de la société civile (OSC). En outre, de nouveaux financements (10 000 000 EUR au titre de l'instrument de stabilité) ont récemment été approuvés pour les régions septentrionales de la Syrie par la commission pour les travaux pilotes, en concertation avec des agences des États membres.

À l'avenir, le niveau d'aide économique et d'aide au développement qui pourrait être apporté en Syrie dépendra directement de l'évolution politique et militaire du conflit. S'il est impératif

de consolider et de développer encore les nouveaux canaux de distribution afin de fournir davantage d'aide à la population civile le plus rapidement possible, les efforts des donateurs peuvent être sérieusement compromis ou même anéantis par les hostilités entre les parties en conflit. Dans les circonstances actuelles, les modalités de mise en œuvre restent la principale difficulté, car il est essentiel de contrôler attentivement à qui bénéficie l'aide, car celle-ci pourrait être détournée pour alimenter le conflit.

Différentes options sont actuellement examinées pour acheminer davantage d'aide économique et d'aide au développement non humanitaires, qui pourraient répondre aux besoins de la population. À la suite des conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2012¹, d'autres voies de soutien à la population syrienne sont actuellement explorées via les conseils locaux dans les régions du nord de la Syrie détenues par l'opposition.

Notre apport à ce stade:

- octroi de 53 000 000 EUR pour la coopération économique et l'aide au développement sur le budget de l'UE, y compris les exemples ci-dessous;
- lancement de deux projets mis en œuvre par l'Office de secours et de travaux des Nations unies, actuellement en cours en Syrie (10 000 000 EUR), axés principalement sur les réfugiés palestiniens, mais apportant également un soutien à la population syrienne. Le premier projet (7 300 000 EUR) vise à apporter des compétences aux jeunes et à assurer leur participation à la vie de leurs communautés locales en leur offrant la possibilité de lancer des initiatives de développement local qui contribuent à atténuer l'impact de la crise. Le second (2 700 000 EUR) apporte une aide sociale aux ménages les plus vulnérables qui ont été touchés par les hausses des prix alimentaires et des autres services de base à la suite de la crise;
- octroi d'une aide, en collaboration avec l'UNICEF (5 700 000 EUR) afin d'aider les enfants vulnérables et déplacés à accéder à l'enseignement en Syrie;
- mise en œuvre d'autres projets par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales visant à renforcer les capacités des acteurs de la société civile syrienne à mettre en œuvre des projets à petite échelle en Syrie. La Commission fournit également un soutien en faveur des droits de l'homme (soutien aux défenseurs des droits de l'homme, suivi des violations des droits de l'homme) et du secteur des médias.

Notre intention:

- intensifier le soutien déjà fourni pour répondre aux besoins croissants en Syrie, en plus de l'aide humanitaire fournie, et par toutes les voies possibles;
- apporter une aide supplémentaire aux ONG pour la fourniture de services de base tels que la santé et l'éducation, et pour le soutien à l'indépendance des médias;
- apporter une aide supplémentaire aux Nations unies pour les services de base comme la santé et l'éducation, et la protection du patrimoine culturel;
- apporter un soutien aux différentes composantes de l'opposition afin de coordonner plus efficacement l'aide à la population civile. Aider les conseils municipaux à rétablir et à maintenir les services de base tels que la santé, l'électricité, le ramassage des ordures ou les intrants agricoles.

¹ Appelant à «examiner toutes les options permettant de soutenir et d'aider l'opposition et d'apporter un appui plus important à la protection des civils».

2.2. Liban

Les risques de débordement du conflit syrien ne sont nulle part aussi grands qu'au Liban. La frontière libanaise est restée totalement ouverte à l'ensemble des réfugiés, qui sont aujourd'hui plus de 513 000. Le pays connaît une véritable crise des réfugiés: ceux-ci représentent désormais plus de 10 % de la population libanaise et devraient en représenter 25 % à la fin de l'année. Soixante-dix pour cent des réfugiés sont des femmes ou des enfants. Les autorités ne sont pas en mesure, à elles seules, de faire face à une crise qui a d'énormes conséquences humanitaires, politiques, sécuritaires et socio-économiques.

Notre apport à ce stade:

- apport de 113 000 000 EUR d'aide (humanitaire et non humanitaire), sur le budget de l'UE;
- une aide humanitaire qui se concentre sur l'enregistrement des réfugiés, la santé (y compris les soins de santé d'urgence apportés aux blessés), l'aide alimentaire, la distribution de biens non alimentaires (tentes, matelas, couvertures, équipements de chauffage, etc.), la mise à disposition d'abris, l'eau et l'assainissement, l'assistance juridique et la logistique;
- lancement de plusieurs projets en faveur du HCR, de l'UNICEF, de l'UNWRA, des OSC et du gouvernement libanais (45 000 000 EUR pour répondre aux besoins à moyen et long termes des réfugiés syriens, y compris les mesures de soutien scolaire et de reconstruction et de réhabilitation).

Notre intention:

- nouvelle augmentation de l'aide humanitaire grâce aux 250 000 000 EUR supplémentaires. Une tranche de 20 000 000 EUR sera mise en œuvre d'ici à la fin du mois de juillet;
- lancement d'une initiative de 40 000 000 EUR en vue d'un appui continu aux activités menées dans les secteurs de l'éducation, la reconstruction et la réhabilitation, et d'un appui aux efforts de coordination du gouvernement;
- affectation d'un expert militaire de l'UE à la délégation de l'UE, chargé de rendre des conseils sur les questions de sécurité et de soutenir les forces armées libanaises;
- réorientation des programmes en cours (pour un montant total maximal de 75 000 000 EUR) dans les secteurs de l'éducation, de la reconstruction et de la réhabilitation, ainsi que de la création de moyens de subsistance, afin de tenir compte des conséquences de la crise syrienne.

Les événements récents renforcent les risques qui pèsent sur une situation politique et macroéconomique déjà vulnérable. En janvier 2013, le gouvernement libanais et le HCR ont estimé le coût annuel total de l'accueil des réfugiés à plus de 700 000 000 USD. Bien que l'incidence de la crise syrienne sur l'activité économique générale ait été contrastée, il est clair que le budget libanais en pâtira. La proposition actuelle de projet de budget 2013 prévoit un déficit de 3 500 000 000 USD.

En outre, l'incertitude politique qui règne, conjuguée à une polarisation croissante, a compromis la politique officielle libanaise de dissocation. Les violences interconfessionnelles dans le nord du Liban, la gravité des affrontements frontaliers et les violations répétées de l'intégrité territoriale du Liban font évoluer le pays dans une direction dangereuse.

Depuis le début de la crise, l'aide de l'UE en faveur du Liban s'est élevée à 113 000 000 EUR. Toutefois, la détérioration croissante de la situation impose une réponse exceptionnelle supplémentaire de l'UE comportant des mesures à court et à long termes pour stabiliser le Liban. Il est impératif de protéger le pays contre les tentatives de certains acteurs locaux et régionaux de propager le conflit syrien au Liban. L'atténuation des conflits doit être au cœur de la réponse de l'UE. Les efforts pour former un gouvernement et s'attaquer aux véritables problèmes, dont la gestion des afflux de réfugiés, doivent être soutenus afin d'éviter un vide politique dangereux. Le report des élections et la prolongation du mandat du parlement de 17 mois risquent d'exposer le Liban à un déficit démocratique et d'aggraver la polarisation confessionnelle.

Le renforcement de la capacité des autorités libanaises à gérer la crise, notamment par le soutien aux infrastructures sociales, et le renforcement de la coordination interministérielle et de la coordination des donateurs doivent également être recherchés dans le cadre du programme d'aide global que nous sommes en train de mettre en œuvre. Dans le même temps, l'aide humanitaire devra être intensifiée afin de répondre aux besoins croissants des populations de réfugiés. L'aide de l'UE est en train d'être revue pour mettre l'accent sur l'éducation et la santé, ainsi que sur les groupes vulnérables, y compris les réfugiés palestiniens en provenance de Syrie. La possibilité de construire des camps de réfugiés, récemment évoquée par les autorités libanaises, doit être prise en compte, ainsi que les risques inévitables pour la sécurité qu'elle entraînerait. Il est important d'étudier toutes les options pour résoudre les problèmes du Liban, y compris l'intervention des institutions financières internationales.

Une réponse globale de l'UE doit également comprendre une aide en faveur des forces armées libanaises, qui sont un pilier essentiel de l'appareil sécuritaire du Liban mais qui opèrent sans stratégie de défense gouvernementale ou militaire. Les forces armées libanaises sont respectées pour leur caractère interconfessionnel: elles sont perçues comme neutres et impartiales. Il est nécessaire de poursuivre le dialogue et la coopération pour renforcer les capacités des forces armées libanaises en tant qu'acteur sécuritaire impartial au Liban.

2.3. Jordanie

Malgré une situation macroéconomique de plus en plus difficile, la Jordanie a joué un rôle crucial en fournissant un soutien au nombre sans cesse croissant de réfugiés qui fuient les atrocités commises en Syrie (plus de 472 000 réfugiés enregistrés ou en cours d'enregistrement auprès du HCR début juin).

Notre apport à ce stade:

- apport de 87 000 000 EUR d'aide (humanitaire et non humanitaire), sur le budget de l'UE;
- une aide humanitaire qui se concentre la santé (y compris les soins de santé d'urgence apportés aux blessés), l'aide alimentaire, la distribution de biens non alimentaires (tentes, matelas, couvertures, équipements de chauffage, etc.), la mise à disposition d'abris, l'eau et l'assainissement, l'aide psychosociale et la protection;
- lancement de plusieurs projets au soutien de l'UNICEF et de l'UNESCO (20 900 000 EUR pour offrir un accès à l'éducation formelle et informelle et d'autres services aux Syriens vulnérables, en particulier les enfants, ainsi qu'aux communautés d'accueil).

Notre intention:

- augmenter à nouveau l'aide humanitaire grâce aux 250 000 000 EUR supplémentaires. Une tranche de 20 000 000 EUR sera mise en œuvre d'ici à la fin du mois de juillet;
- accroître le soutien aux communautés d'accueil dans le nord de la Jordanie et assumer un rôle de direction dans la coordination de l'aide internationale pour ces communautés;
- fournir 25 000 000 EUR d'aide économique et au développement: 20 400 000 EUR d'appui budgétaire aux autorités jordaniennes, pour participer au coût de l'accès à l'enseignement pour les enfants de réfugiés syriens dans les villes jordaniennes particulièrement touchées par la crise des réfugiés, et un montant supplémentaire de 4 600 000 EUR à l'UNICEF. Mobiliser une nouvelle tranche de 25 000 000 EUR dans une deuxième phase.

Le gouvernement a, jusqu'à présent, fondé ses estimations de coût pour 2013 sur un nombre total de 660 000 réfugiés. Selon les estimations, le coût total de l'aide pour ce nombre de réfugiés, à la charge du budget de l'État et des organisations internationales, sera de 1 400 000 000 USD.

La Jordanie a connu une détérioration de sa conjoncture économique depuis 2011 en raison des turbulences régionales et d'un environnement économique régional et mondial plus faible. Depuis le déclenchement du conflit en Syrie, le coût de l'accueil des réfugiés syriens est estimé à plus de 600 000 000 EUR (environ 3 % du PIB). Sous la pression d'une forte baisse des réserves internationales au cours du premier semestre de 2012, les autorités jordaniennes ont convenu d'un accord de confirmation avec le FMI de 2 000 000 000 USD sur 36 mois.

Depuis le début de la crise, l'aide de l'UE en faveur de la Jordanie s'est élevée à 87 000 000 EUR. Il est manifestement nécessaire de poursuivre le soutien. Au-delà de l'indispensable aide humanitaire supplémentaire sur le budget de l'UE, estimée entre 50 et 75 000 000 EUR, la réponse de l'UE à la demande d'aide de la Jordanie devrait notamment passer par l'appui budgétaire sectoriel en complément des programmes existants, en particulier dans le domaine de l'éducation.

En outre, le Conseil et le Parlement sont vivement encouragés à prendre une décision sur la proposition de la Commission visant à accorder une aide macrofinancière de 180 000 000 EUR à la Jordanie, qui contribuera également à atténuer les problèmes économiques de la Jordanie.

2.4. Turquie

Depuis le début de la crise, la Turquie a accueilli dans ses 17 centres d'accueil plus de 380 000 réfugiés syriens, sans compter les nombreux autres (370 000 selon certaines estimations) entrés sur le territoire turc sans s'être inscrits immédiatement dans les camps et qui résident actuellement dans différentes villes du pays. Selon le HCR, la Turquie pourrait compter jusqu'à un million de réfugiés d'ici fin 2013. La Turquie a annoncé la construction de 5 nouveaux camps, pour une capacité supplémentaire totale de 60 000 réfugiés, dont un hébergera des Syriens (chrétiens). Les autorités turques ont mis en place des centres d'accueil d'une qualité remarquable et offrent un niveau d'aide humanitaire adéquat.

Jusqu'ici, la Turquie a dû supporter une charge financière importante d'environ 600 000 000 EUR, avec peu d'aide de la communauté internationale. L'UE s'est engagée à verser un paquet global de 27 000 000 EUR, notamment pour aider le HCR et les organisations et les communautés locales à faire face à l'afflux de réfugiés. Les autorités ont dû faire face aux pressions croissantes qui s'exercent sur les communautés locales et aux tensions en leur sein (notamment au sujet de l'accès à la santé et à l'éducation). Ces tensions pourraient encore s'accroître à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers et la protection internationale, qui devrait, à terme, permettre aux réfugiés de rechercher un emploi librement sur le marché. En outre, et notamment à la suite de l'attentat à la bombe de Reyhanli, dans la province méridionale de Hatay, où plus de 50 personnes ont été tuées, la population turque en général est préoccupée par l'exposition de la Turquie à la crise syrienne. L'enregistrement d'ONG internationales supplémentaires par les autorités turques pourrait permettre à davantage de ressources de parvenir en Turquie.

2.5. Iraq

Au début du mois de juin, l'Iraq a accueilli environ 158 000 réfugiés, la majorité d'entre eux dans le nord du pays (au Kurdistan). L'intervention d'urgence pour répondre aux besoins humanitaires des réfugiés est actuellement gérable grâce au soutien fourni par le ministère iraquien des migrations et des personnes déplacées, en collaboration avec le HCR et d'autres agences des Nations unies. La frontière iraquienne dans le gouvernorat d'Anbar a été fermée la plupart du temps et un nombre limité de personnes sont autorisées à la franchir quotidiennement. Le principal point de passage de la frontière entre la Syrie et le Kurdistan iraquien est fermé depuis mai 2013.

L'Iraq est confronté à une grave crise politique. Les tensions interconfessionnelles ne cessent d'augmenter, ce qui est une source d'inquiétude dans un pays où la vie politique est fondée sur un fragile équilibre ethnique et confessionnel. Le processus politique iraquien de l'après-2003 risque de capoter.

La situation intérieure est aggravée par les graves répercussions politiques et sécuritaires de la crise syrienne. On a trouvé des confirmations de liens entre Al-Qaida en Iraq (qui est responsable de la plupart des attentats) et des éléments radicaux en Syrie, notamment Jabhat al-Nusra.

À l'inverse, une escalade de la crise en Iraq, un pays qui est réapparu comme la ligne de fracture entre les sunnites et les chiites, aurait d'importantes répercussions régionales. Aussi l'UE devrait-elle renforcer ses contacts avec les autorités irakiennes et les représentants de tous les partis politiques afin d'apporter un soutien à toute initiative locale en faveur d'une plus grande stabilité.

3. CONCLUSIONS

La Syrie présente la situation humanitaire la plus désastreuse que l'on puisse trouver dans le monde aujourd'hui. L'UE a le devoir moral et humanitaire d'aider les personnes dans le besoin. C'est la raison pour laquelle la Commission et la haute représentante se sont engagées à mobiliser un vaste ensemble d'aides. La Commission allouera un montant supplémentaire de 400 000 000 EUR, prélevé sur le budget de cette année, à l'aide humanitaire et économique et aux besoins de développement de la Syrie et des pays de la région, en particulier la Jordanie et le Liban, ce qui portera la contribution globale de l'UE à plus de 1 250 000 000 EUR à ce stade.

Toutefois, la gravité de la crise et les souffrances humaines en Syrie et dans les pays voisins sont telles que des crédits supplémentaires ne résoudront pas tout. Il est dès lors crucial de trouver rapidement une solution politique durable qui garantisse un arrêt des actes de violence et mène à un gouvernement de transition pluraliste, ce qui passera nécessairement par le dialogue. C'est cette recherche de solution politique qui est au cœur de l'action de l'UE et qui sous-tend l'approche globale présentée dans la présente communication conjointe.

Le soutien politique et financier de l'UE est à la fois immédiat et à long terme. La présente communication souligne la détermination de l'UE à soutenir ceux qui aspirent à la paix et la démocratie dans la région, et à soulager les souffrances et la misère des victimes du conflit. L'UE est bien placée pour apporter une contribution décisive en réunissant les instruments et les politiques dont elle dispose. Dans le même temps, compte tenu de l'instabilité grandissante dans la région et des besoins humanitaires croissants, la présente communication constitue également un appel aux autres donateurs pour qu'ils redoublent d'efforts pour faire face à la crise.

Annexe 1

Financement total de l'UE en réponse à la crise syrienne (au 11 juin 13)

Type d'aide	Aide déjà fournie						Total	Aide supplémentaire	TOTAL GÉNÉRAL
	Syrie	Jordanie	Liban	Turquie	Iraq	Régionale			
Aide humanitaire de l'UE	124	63	66	6	6	0	265	400	840
Aide non humanitaire de l'UE (aide économique, aide au développement et aide à la stabilisation)	53	24	48	22	7	21	175		
TOTAL GÉNÉRAL Budget de l'UE	178	87	113	27	14	21	440	400	840
Pourcentage	40 %	20 %	26 %	6 %	3 %	5 %			
Contribution des États membres de l'UE (aide humanitaire)							413		413
TOTAL GÉNÉRAL DE L'UE (budget de l'UE + États membres)							853	400	1 253

FICHE FINANCIÈRE POUR LES PROPOSITIONS

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1 Dénomination de la proposition/de l'initiative

Communication conjointe de la Commission et de la haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité: «Vers une approche globale de l'UE face à la crise syrienne»

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB²

Relations extérieures

1.3. Nature de la proposition/de l'initiative

La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle**

La proposition/l'initiative porte sur **une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire³**

La proposition/l'initiative porte sur **la prolongation d'une action existante**

La proposition/l'initiative porte sur **une action réorientée vers une nouvelle action**

1.4. Objectif(s)

1.4.1. *Objectif(s) stratégique(s) pluriannuel(s) de la Commission visé(s) par la proposition/l'initiative*

L'Europe dans le monde: assumer notre part de responsabilités sur la scène internationale

1.4.2. *Objectif(s) spécifique(s) et activité(s) ABM/ABB concernée(s)*

Activité(s) ABM/ABB concernée(s)

19 08 Politique européenne de voisinage et relations avec la Russie

23 02 Aide humanitaire

Objectifs spécifiques liés à l'activité ABM – 19 08

1. Réunir les conditions d'une étroite coopération entre l'UE et chacun de ses voisins et d'une intégration régionale et multilatérale

2. Soutenir les réformes économiques et sectorielles entreprises par les voisins de l'UE et promouvoir une intégration plus étroite avec l'UE et entre les pays voisins eux-mêmes

3. Promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit et contribuer à la résolution des conflits dans les pays du voisinage de l'UE

Objectifs spécifiques liés à l'activité ABM – 23 02

² ABM: Activity-Based Management – ABB: Activity-Based Budgeting.

³ Tel(le) que visé(e) à l'article 49, paragraphe 6, point a) ou b), du règlement financier.

1. Assurer un apport rapide, efficace et axé sur les besoins de l'aide d'urgence et de l'aide humanitaire de l'UE aux personnes qui subissent les conséquences immédiates des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et fournir une assistance aux victimes de crises de longue durée.

1.5. **Durée et incidence financière**

Proposition/initiative à **durée limitée**

- Proposition/initiative en vigueur en 2013
- Incidence financière en 2013

Proposition/initiative à **durée illimitée**

- Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,
- puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

1.6. **Mode (s) de gestion prévu pour le budget 2013⁴**

Gestion centralisée directe par la Commission

Gestion centralisée indirecte par délégation de tâches d'exécution à:

- des agences exécutives
- des organismes créés par les Communautés⁵
- des organismes publics nationaux/organismes avec mission de service public
- des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné au sens de l'article 49 du règlement financier

Gestion partagée avec les États membres

Gestion décentralisée avec des pays tiers

Gestion conjointe avec des organisations internationales

2. **MESURES DE GESTION**

2.1. **Dispositions en matière de suivi et de compte rendu**

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Les dispositions en matière de suivi et de compte rendu prévues dans les bases légales pertinentes seront appliquées.

⁴ Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_fr.html

⁵ Tels que visés à l'article 185 du règlement financier.

2.2. Système de gestion et de contrôle

2.2.1. Risque(s) identifié(s)

- 1) Le manque de stabilité politique et administrative dans les pays partenaires peut entraîner des difficultés dans la conception des programmes, des retards dans la mise à disposition des fonds et une perte d'efficacité.
- 2) La circulation insuffisante des informations peut entraver le règlement des problèmes liés à la gestion de l'aide.

2.2.2. Moyen(s) de contrôle prévu(s)

Les moyens de contrôle prévus sont conformes aux normes de contrôle interne de la Commission, telles que définies dans les plans de gestion des services concernés.

Dans le domaine de l'aide humanitaire, il existe un système de contrôle efficace dans lequel des experts externes procèdent à des évaluations ex ante des projets, au suivi et à des évaluations ex post. Les projets humanitaires font l'objet d'un contrôle extérieur.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées.

La protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre les fraudes et les irrégularités sont pleinement inscrites dans les bases légales pertinentes. Le suivi administratif des marchés et des paiements relève de la responsabilité de l'ordonnateur compétent, tandis que pour l'aide humanitaire, la responsabilité incombe au siège, assisté par les experts d'ECHO sur le terrain. Une attention particulière sera accordée à la nature des dépenses (admissibilité), au respect des budgets (dépense réelle) et aux informations et justificatifs (preuve de la dépense).

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)

- Lignes budgétaires existantes

Dans l'ordre des rubriques du cadre financier pluriannuel et des lignes budgétaires.

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro [Libellé.....]	CD/CND ⁽⁶⁾	de pays AELE ⁷	de pays candidats ⁸	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
23 02 01	HUMA - Aide humanitaire	CD	non	non	non	non
19 08 01	IEVP — Coopération financière avec les pays méditerranéens	CD	non	non	non	non

⁶ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

⁷ AELE: Association européenne de libre-échange.

⁸ Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

19 04 01	IEDDH — Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme	CD	non	non	non	non
----------	---	----	-----	-----	-----	-----

3.2. Synthèse de l'impact estimé sur les dépenses – en millions d'EUR (à la 3e décimale)

Synthèse

		Incidence estimée sur les dépenses		
Rubrique du cadre financier pluriannuel			Rubrique 4 – Relations extérieures	
			2013	2014
Crédits opérationnels				
23 02 01 — Aide humanitaire	Engagements	(1)	250 000	-
	Paievements	(2)	140 000	110 000
19 08 01 — IEVP — Coopération financière avec les pays méditerranéens	Engagements	(3)	145 000	-
	Paievements	(4)	75 400	69 600
19 04 01 — IEDDH — Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme	Engagements	(5)	5 000	-
	Paievements	(6)	2 600	2 400
Total des crédits opérationnels	Engagements	(1+3+5)	400 000	-
	Paievements	(2+4+6)	218 000	182 000
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de certains programmes spécifiques			-	-
Total des crédits	Engagements	(1+3+5)	400 000	-
	Paievements	(2+4+6)	218 000	182 000

3.2.1. Incidence estimée sur les crédits de nature administrative

3.2.1.1. Résumé

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits supplémentaires de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

3.2.1.2. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

3.2.3. Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel

- La proposition/l'initiative est compatible avec le cadre financier pluriannuel actuel.
- La proposition/l'initiative nécessite une reprogrammation de la rubrique concernée du cadre financier pluriannuel.

Le financement supplémentaire des activités énumérées dans la présente fiche financière proviendra exclusivement du redéploiement et de la reprogrammation des enveloppes destinées aux instruments de relations extérieures qui relèvent du titre 4 du cadre financier pluriannuel, notamment en faveur de l'HUMA et de l'IEVP en 2013.

Le montant supplémentaire de 400 000 000 EUR proviendra de différents instruments de relations extérieures de la rubrique 4, tel que décrit dans le tableau ci-dessous.

Redéploiement et reprogrammation de fonds du budget 2013 pour faire face à la crise syrienne

Instrument	Poste du budget	Engagements pour un éventuel virement vers HUMA 23 02 (en Mio EUR)	Paiements pour un éventuel virement vers HUMA 23 02 (en Mio EUR) 2013		Engagements non humanitaires (en Mio EUR)	Paiements non humanitaires (en Mio EUR) 2013
IEVP	19 08	30	30		145	75,4
IEDDH	19 04				5	2,6
ICD	19 10, 19 09	40	40			
ICSN	19 06	25	15			
Instrument de stabilité	19 06	15				
PESC	19 03	40				
AMF	01 03	25	15			
HUMA	23 02	2,3				
Protection civile	23 03 06	2,7	3			
Réserve d'aide d'urgence	40 02	70	37			
TOTAL		250	140		150	78

- La proposition/initiative nécessite le recours à l'instrument de flexibilité⁹.

3.2.4. Participation de tiers au financement

- La proposition/l'initiative ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties.
- La proposition/l'initiative prévoit un cofinancement estimé ci-après:

⁹ Voir points 19 et 24 de l'accord interinstitutionnel.

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
 - sur les ressources propres
 - sur les recettes diverses

en millions d'EUR (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire de recette:	Montants inscrits pour l'exercice en cours	Incidence de la proposition/de l'initiative ¹⁰					...insérer autant d'années que nécessaire, pour refléter la durée de l'impact (cf. point 1.6)		
		Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3				
Article									

Pour les recettes diverses qui seront «affectées», préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépense concernée(s).

[...]

Préciser la méthode de calcul de l'effet sur les recettes.

[...]

¹⁰ En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 25 % de frais de perception.