



LE CONSENSUS EUROPÉEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE

aide humanitaire

Le défi
humanitaire

COMMISSION EUROPÉENNE



Aide humanitaire



LOUIS MICHEL

Commissaire européen,
en charge du Développement et de
l'Aide humanitaire

Unis autour d'un projet commun

Les effets des catastrophes naturelles et des conflits justifient largement le besoin de plus d'aide humanitaire, et de meilleure qualité. Dans le monde, 39 millions de personnes ont dû quitter leur foyer, la plupart vivant dans des camps surpeuplés. Les personnes frappées par une crise humanitaire sont terrassées par la malnutrition ou les maladies. Dans les conflits, les civils sont pris pour cible et brutalisés. Et le changement climatique provoque de plus en plus de conditions météorologiques extrêmes, augmentant encore la souffrance de communautés déjà fragilisées. Pendant ce temps, de plus en plus de travailleurs humanitaires sont pris pour cible dans l'exercice de leur profession, les parties en conflit faisant fi des principes humanitaires les plus élémentaires.

Face à ce sombre tableau, l'adoption du Consensus européen sur l'aide humanitaire ouvre la porte à l'optimisme. Lorsque j'ai lancé cette initiative, j'ai senti qu'il était temps que l'Union européenne, en tant que premier donateur mondial, réponde collectivement à cet environnement humanitaire complexe et changeant. En moins d'un an, la Commission, les États Membres de l'UE et le Parlement européen se sont rassemblés autour de cette déclaration conjointe d'une vision, de pratiques et de principes communs pour s'assurer que nous faisons le meilleur travail possible pour apporter l'aide et éviter la souffrance.

Le Consensus est une avancée majeure pour l'aide humanitaire de l'Union européenne. Nous avons le devoir, face aux millions de victimes de crises, dont souvent la vie ne tient qu'à un fil, de traduire ces mots en actions concrètes. Notre but est de rétablir le respect des principes du droit humanitaire international et d'assurer que l'aide humanitaire soit efficace, rapide et impartiale, qu'elle soit gérée par des civils professionnels et qu'elle atteigne ceux qui en ont le plus besoin.

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

Table des matières

p4... **LE CONSENSUS EUROPÉEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE**

Le défi humanitaire

p6..... **Première partie - L'AIDE HUMANITAIRE : LA VISION DE L'UE**

p6..... **1. Objectif commun**

p6..... **2. Principes communs et bonnes pratiques**

2.1 Principes humanitaires fondamentaux

2.2 Droit international

2.3 Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

2.4 Liens avec les autres politiques

2.5 La dimension homme-femme dans l'aide humanitaire

p10..... **3. Un cadre commun pour la fourniture de l'aide humanitaire de l'UE**

3.1 Coordination, cohérence et complémentarité

3.2 Fournir une aide adéquate et efficace

3.3 Qualité, efficacité et responsabilité

3.4 Diversité et qualité des partenariats

3.5 Capacité et réaction rapide

3.6 Utilisation des moyens et capacités militaires et de protection civile

p21..... **4. Action humanitaire internationale**

p24..... **5. Continuum / contiguum de l'aide**

5.1 Réduction des risques et de la vulnérabilité grâce à une meilleure préparation

5.2 Transition, rétablissement rapide et établissement d'un lien avec l'aide au développement

p26..... **Deuxième partie - LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AIDE HUMANITAIRE**

p26..... **1. Avantage comparatif**

p27..... **2. Application des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire**

p30..... **Troisième partie - DISPOSITIONS FINALES**

p31..... **Annexe : Principes, normes et critères d'évaluation de l'aide humanitaire**



LE CONSENSUS EUROPÉEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE

Le défi humanitaire

1. L'aide humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples.

2. Les crises humanitaires résultent tant de catastrophes d'origine humaine que de phénomènes naturels. Leurs conséquences, de plus en plus graves, sont liées à un certain nombre de facteurs tels que la nature changeante des conflits, le changement climatique, la concurrence de plus en plus forte pour accéder aux ressources énergétiques et naturelles, l'extrême pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques et les situations de fragilité. Les principales victimes sont civiles - souvent les plus démunies et les plus vulnérables d'entre elles - et vivent principalement dans les pays en développement. Les crises humanitaires ont entraîné le déplacement d'un grand nombre de personnes, que ce soit comme réfugiés ou comme personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

3. Les acteurs humanitaires sont confrontés aujourd'hui à un certain nombre de défis majeurs. On observe une tendance croissante à ignorer ou à enfreindre de manière flagrante le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit relatif aux droits de l'homme et le droit des réfugiés. L'"espace humanitaire" qui est nécessaire pour garantir l'accès aux populations vulnérables ainsi que la sécurité et la sûreté des travailleurs humanitaires doivent être préservés car il s'agit là d'une condition préalable essentielle si l'on veut que l'aide humanitaire soit acheminée, et que l'Union européenne (UE) et ses partenaires œuvrant dans ce domaine soient en mesure d'aider, et de protéger, les personnes touchées par une crise, en se fondant sur les principes de neutralité, d'impartialité, d'humanité et d'indépendance de l'action humanitaire, qui sont inscrits dans le droit international, notamment le droit international humanitaire.

4. L'aide humanitaire apportée par l'UE est une compétence partagée entre les États membres et la Communauté européenne¹. Elle s'appuie sur une longue tradition et reflète la diversité de ses acteurs. L'action humanitaire

1 L'aide humanitaire fournie par la Communauté est fondée sur l'article 179 (coopération au développement) du traité instituant la Communauté européenne.

menée par l'UE, qui s'articule autour d'une approche internationale globale rassemblant les Nations unies, le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, les ONG humanitaires et autres, vient appuyer les mesures prises au niveau local pour remédier aux crises humanitaires par le biais d'une approche de partenariat avec les communautés touchées. Ce sont les autorités nationales des divers pays concernés qui restent responsables au premier chef de la protection des populations touchées par une catastrophe.

5. Collectivement, l'Union est à l'heure actuelle, grâce à l'apport de la Communauté et aux contributions bilatérales des États membres, le donateur le plus important de l'aide humanitaire internationale publique. Forte de son expérience, l'UE a le devoir de faire en sorte que sa contribution globale à la réponse humanitaire soit efficace et appropriée, qu'elle appuie l'effort humanitaire international déployé pour apporter une aide aux populations en détresse et qu'elle relève comme il se doit les défis auxquels sont confrontés aujourd'hui les acteurs de l'aide humanitaire.

6. Le consensus européen sur l'aide humanitaire présente une vision commune qui oriente l'action de l'UE, tant au niveau de ses États membres qu'au niveau communautaire, en ce qui concerne l'aide humanitaire dans les pays tiers. Cette vision commune fait l'objet de la première partie de la déclaration; la deuxième partie définit l'approche de la Communauté européenne à l'égard de l'aide humanitaire en vue de contribuer à la mise en œuvre de cette vision au niveau communautaire et précise ensuite les actions concrètes qu'il convient de mener en priorité à ce même niveau.

7. Le consensus européen sur l'aide humanitaire est arrêté conjointement par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne. Ce faisant, nous voulons confirmer notre attachement aux principes qui sous-tendent l'aide humanitaire de l'UE, renforcer les engagements qui existent dans l'UE en matière de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, en partenariat avec d'autres acteurs humanitaires, et jeter les bases d'une coopération plus étroite afin que l'aide humanitaire soit mise en œuvre le plus efficacement possible dans les années à venir.

Première partie - L'AIDE HUMANITAIRE : LA VISION DE L'UE

1. Objectif commun

8. L'aide humanitaire de l'UE a pour objectif d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir. L'aide humanitaire de l'UE comprend non seulement des opérations d'assistance, de secours et de protection visant à sauver et protéger des vies dans les crises humanitaires ou immédiatement après celles-ci, mais également des actions visant à faciliter ou à permettre l'accès aux populations dans le besoin et la libre circulation de l'aide. L'aide humanitaire de l'UE est fournie pour faire face à des crises provoquées par l'homme (y compris les situations d'urgence complexes) et à des catastrophes naturelles, selon qu'il convient.

9. La réaction locale aux crises et la réduction des risques de catastrophe, y compris les opérations de préparation et de relèvement, sont également essentielles si l'on veut sauver des vies et permettre aux populations concernées d'accroître leur capacité de résilience face aux catastrophes. Les activités de renforcement des capacités visant à prévenir les catastrophes, à en atténuer les conséquences et à améliorer la réponse humanitaire font également partie de l'aide humanitaire de l'UE.

2. Principes communs et bonnes pratiques

2.1 Principes humanitaires fondamentaux

10. L'UE a la ferme volonté de maintenir et de promouvoir les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Cette approche fondée sur des principes est essentielle pour que l'UE, et les acteurs de l'aide humanitaire en général, soient acceptés et à même d'opérer sur le terrain dans des contextes politiques et de sécurité souvent complexes. La façon dont l'UE est perçue et son attachement à ces principes fondamentaux de l'action humanitaire sont liés au comportement de tous les acteurs de l'UE et à leur engagement sur le terrain.

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 l'aide humanitaire reste le soulagement et la prévention des souffrances des victimes des crises humanitaires.

15. L'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion de crise.

2.2 Droit international

16. L'UE plaidera énergiquement et systématiquement en faveur du respect du droit international, notamment du droit international humanitaire², du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés. En 2005, l'UE a adopté des lignes directrices concernant la promotion du droit international humanitaire, qu'elle est déterminée à mettre en œuvre dans le cadre de ses relations extérieures³

17. L'UE rappelle l'attachement au devoir de protéger, conformément à la résolution 60/1 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 24 octobre 2005 (document final du sommet mondial 2005). C'est à chaque État qu'il incombe de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, de protéger les populations de ces crimes. Lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations, la communauté internationale a confirmé qu'elle était prête à mener une action collective par l'entremise du Conseil de sécurité.

2.3 Bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

18. Tout en reconnaissant que les capacités en matière d'aide humanitaire, l'importance de celle-ci et les modalités spécifiques qui la régissent varient au

2 Les États membres sont parties aux conventions de Genève et à leurs protocoles additionnels (1977).

3 Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international, JO C 327 du 23.12.2005, p. 4.

sein de l'UE, 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)⁴, et s'engagent à collaborer entre eux, et avec d'autres, pour s'efforcer d'appliquer ces principes. Il s'agit notamment d'allouer les crédits humanitaires en fonction des besoins et sur la base d'une évaluation de ceux-ci.

19. L'UE s'engage à promouvoir un débat de fond sur les éléments des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire afin que celles-ci se traduisent par une meilleure assistance pour les populations confrontées à des crises humanitaires.

20. L'UE est consciente que le niveau des besoins humanitaires à l'échelle de la planète exige une approche internationale globale en partenariat avec d'autres; il s'agirait notamment d'œuvrer au financement de l'aide par des donateurs publics nouveaux et émergents et des bienfaiteurs privés respectant les principes humanitaires.

21. Le partenariat est un élément fondamental de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Aussi l'UE serait-elle favorable à un partenariat international plus large, fondé sur le corpus existant de normes et de bonnes pratiques et réunissant les donateurs, les partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide et les autres intervenants, afin de garantir l'efficacité de l'action humanitaire.

2.4 Liens avec les autres politiques

22. Les principes qui régissent l'aide humanitaire sont spécifiques et distincts de ceux qui s'appliquent aux autres formes d'aide. L'aide humanitaire de l'UE, y compris la reconstruction rapide, devrait autant que possible, prendre en compte les objectifs de développement à long terme; elle est par ailleurs étroitement liée à la coopération au développement dont les principes et les pratiques sont définies dans "Le consensus européen sur le développement"⁵. L'aide humanitaire de l'UE est fournie dans des situations où d'autres instruments liés à la gestion de crises, à la protection civile et à l'assistance consulaire peuvent aussi être mis en œuvre. L'UE est donc déterminée à garantir la cohérence et la complémentarité lorsqu'elle réagit à des crises, de manière à utiliser le plus efficacement possible les divers instruments

4 Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, Stockholm, 17 juin 2003; document approuvé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en avril 2006.

5 Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée "Le consensus européen", JO C 46 du 24.2.2006, p. 1.



mobilisés. Aussi l'UE devrait elle renforcer ses efforts visant à mieux faire connaître et à intégrer de manière plus systématique les principes et considérations humanitaires dans l'action qu'elle mène par l'intermédiaire de ses institutions.

2.5 La dimension homme-femme dans l'aide humanitaire

23. Reconnaisant les différences en termes de besoins, de capacités et de contributions entre les femmes, les filles, les garçons et les hommes, l'UE souligne qu'il importe d'intégrer les questions liées à l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'aide humanitaire.

24. L'UE est consciente que la participation active des femmes dans l'aide humanitaire est primordiale et s'engage à y contribuer.

3. Un cadre commun pour la fourniture de l'aide humanitaire de l'UE

3.1 Coordination, cohérence et complémentarité

25. L'UE soutient résolument le rôle central et général de coordination que jouent les Nations unies, notamment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), dans la promotion d'une réponse internationale cohérente aux crises humanitaires. Ce rôle est considérablement renforcé lorsque le BCAH intervient activement sur le terrain (et qu'un coordinateur humanitaire est désigné et déployé). Une coordination plus poussée de l'UE renforcerait la réponse humanitaire globale de la communauté internationale, notamment les efforts concertés qui sont déployés en vue d'améliorer le système humanitaire; elle conforterait également l'UE dans son ambition de travailler étroitement avec d'autres intervenants humanitaires.

26. Par conséquent, sans préjudice de leurs compétences et traditions respectives, les donateurs humanitaires de l'UE travailleront ensemble, par le renforcement de la coordination au sein de l'UE et la promotion des bonnes pratiques, en vue de promouvoir la vision commune de l'UE d'une manière flexible et complémentaire, propre à renforcer les efforts internationaux. Cela signifie que l'UE cherchera à agir de manière concertée pour protéger "l'espace humanitaire" et renforcer la réponse humanitaire globale, notamment en identifiant les lacunes et en soutenant une bonne organisation de la fourniture de l'aide là où elle est le plus nécessaire.

27. Les donateurs humanitaires de l'UE s'efforceront de garantir l'application des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire en partageant les connaissances sur les besoins et les réponses qui s'imposent et en déployant des efforts concertés pour éviter les doubles emplois et faire en sorte que les besoins humanitaires soient évalués et satisfaits comme il convient. Une attention toute particulière devrait être accordée à la cohérence des stratégies de réponse à une crise donnée et au travail en partenariat sur le terrain.

28. L'UE s'emploiera tout particulièrement :

- à partager en temps réel des informations sur les évaluations de la situation et les intentions de réaction à des crises spécifiques (au niveau central et sur le terrain);
- à faciliter les échanges politiques sur les stratégies d'aide et d'intervention, notamment dans le cadre d'une enceinte appropriée permettant un débat d'orientation régulier au Conseil;
- à favoriser les échanges afin de généraliser les bonnes pratiques et de partager l'expertise sectorielle;

- à faire en sorte que des enseignements soient systématiquement tirés des réactions aux crises.

29. L'UE contribuera à la définition des priorités de l'action humanitaire internationale, collaborera avec les autres instances dans les enceintes internationales et participera aux actions de sensibilisation aux questions humanitaires.

30. Sans préjudice des principes humanitaires de neutralité et d'indépendance, l'UE s'engage à garantir la cohérence, la complémentarité et l'efficacité de ses moyens d'action en usant de son influence et de toute la gamme d'instruments dont elle dispose pour s'attaquer aux causes premières des crises humanitaires. Plus particulièrement, l'aide humanitaire et la coopération au développement, ainsi que les divers instruments qui existent pour mettre en œuvre des mesures de stabilité, seront utilisés de manière cohérente et complémentaire, surtout dans les contextes de transition et les situations de fragilité, afin d'exploiter au maximum les possibilités qu'offrent l'aide et la coopération à court et long terme.

3.2 Fournir une aide adéquate et efficace

31. L'aide humanitaire devrait être allouée de manière transparente, en fonction des besoins identifiés et du degré de vulnérabilité. Cela signifie que le choix des bénéficiaires de l'aide doit se fonder sur des critères objectivement vérifiables et que l'aide doit être fournie de manière à ce que les besoins prioritaires définis soient couverts par des fonds suffisants.

32. Pour garantir une distribution appropriée, efficace, équitable et flexible de l'aide, il convient d'appliquer une approche rigoureuse aux évaluations des besoins, au niveau tant mondial que local. Compte tenu des initiatives existantes, l'UE cherchera à favoriser une conception commune des évaluations des besoins au niveau de l'UE afin d'améliorer les pratiques actuelles et leur mise en œuvre. L'UE confirme une nouvelle fois qu'il importe, en matière d'évaluation des besoins, de coopérer étroitement avec les partenaires internationaux. Pour pouvoir analyser les besoins à l'échelle mondiale, il faut parvenir à un accord sur une méthodologie appropriée et sur des principes de programmation. Des évaluations en toute connaissance de cause des besoins locaux, notamment aux tout premiers stades d'une crise soudaine, exigent une présence appropriée sur le terrain et une expérience adéquate, des informations fiables et des priorités clairement définies. Lorsqu'elles sont déployées, les équipes des Nations unies chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) jouent un rôle essentiel pour ce qui est de l'évaluation sur le terrain.

33. L'UE affirme qu'elle est déterminée à faire en sorte qu'une réponse équilibrée soit apportée aux différentes crises en se fondant sur les besoins, y compris dans le cadre de l'aide apportée lors des crises de longue durée. Les crises oubliées ou celles pour lesquelles il est particulièrement difficile d'intervenir et où la réponse humanitaire internationale globale est inadéquate méritent une attention particulière de la part de l'UE. Les besoins négligés dans le cadre d'une réaction à une crise spécifique méritent également une attention particulière.

34. Dans le contexte humanitaire, l'aide alimentaire d'urgence fait partie intégrante d'une stratégie de réaction humanitaire à court terme visant à répondre aux besoins des populations vulnérables et en constitue un élément important. Elle doit par conséquent être fondée sur une évaluation rigoureuse et transparente des besoins, qui permette de déterminer quelle sera la répartition la plus efficace et la plus appropriée entre les moyens d'action fondés sur l'aide alimentaire et les autres moyens et prenne en compte le risque d'une perturbation des marchés qui ne se justifie pas. Lier l'aide alimentaire à d'autres formes de soutien des moyens de subsistance contribue à renforcer la capacité des populations touchées à faire face à la situation.

35. 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).

36. L'UE veillera à ce que l'aide humanitaire annoncée soit traduite en engagements réels, mise à disposition en temps utile et clairement liée aux évaluations des besoins, ajustées si nécessaire en fonction de l'évolution de la situation.

37. L'aide humanitaire doit être fondée sur les besoins évalués plutôt que sur des objectifs spécifiques. On constate toutefois au niveau mondial une pénurie importante de financements destinés à répondre aux besoins humanitaires. On s'attend à ce que la demande d'aide humanitaire augmente à court ou moyen terme en raison de facteurs démographiques, politiques/de sécurité et environnementaux (y compris le changement climatique). Par conséquent, pour répondre aux besoins humanitaires, il faudra sans doute mobiliser davantage de ressources sur le plan international, notamment en élargissant la base des donateurs.

38. Collectivement, l'UE est déjà le donateur le plus important de l'aide humanitaire internationale publique. Elle s'est engagée en faveur d'un accroissement de l'aide publique au développement (APD) globale, dont sont également tirées les contributions à l'aide humanitaire. Elle entend faire la preuve de son attachement à l'action humanitaire en mobilisant des ressources suffisantes pour l'aide humanitaire sur la base de l'évaluation des besoins. À cet égard, il serait utile d'examiner si les ressources mises à disposition pour l'aide humanitaire de la Communauté européenne sont suffisantes compte tenu de l'avantage comparatif qu'elle possède. Les États membres devraient également envisager d'accroître leurs contributions bilatérales à l'aide humanitaire dans le cadre de l'augmentation de l'APD globale.

39. Pour répondre à des besoins humanitaires, il y a lieu de prendre en compte les situations de vulnérabilité spécifiques. Dans ce contexte, l'UE accordera une attention particulière aux femmes, aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes malades ou handicapées, et elle veillera particulièrement à satisfaire leurs besoins spécifiques. En outre, des stratégies de protection contre la violence sexuelle et sexiste doivent être intégrées dans tous les aspects de l'aide humanitaire.



3.3 Qualité, efficacité et responsabilité⁶

40. Rapidité et qualité sont deux aspects essentiels pour apporter l'aide humanitaire avec efficacité. En tant que donateurs, il est de notre responsabilité de veiller à ce que l'aide fournie constitue la meilleure option disponible et qu'elle soit adaptée à l'objectif fixé. L'action humanitaire doit ainsi respecter un ensemble de normes et principes reconnus au plan international. Ces normes et principes sont énoncés dans le "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"⁷ et largement repris dans la "Charte humanitaire". En matière de secours en cas de catastrophe, des normes minimales unanimement reconnues et portant sur les aspects généraux et sectoriels ont été définies, notamment dans le cadre du projet Sphère⁸. Ces principes relatifs à la fourniture de l'aide se retrouvent dans les critères d'évaluation de l'aide humanitaire, reconnus au plan international, qui ont été définis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE⁹. L'UE note aussi tout l'intérêt des travaux menés sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (Programme IDRL).

41. L'UE souscrit pleinement à ces principes, normes et critères d'évaluation, lesquels constituent, avec l'initiative sur les principes et bonnes pratiques de l'action humanitaire (Initiative GHD), le cadre général dans lequel s'inscrit le souci d'adopter une approche qualitative de l'aide humanitaire apportée par l'UE.

42. Les politiques relatives aux différents secteurs d'intervention humanitaire, tels que la santé, la nutrition, l'eau et l'assainissement, les moyens de subsistance et la protection, doivent être adaptées au contexte et aux bénéficiaires pour avoir un effet maximal. Le principe "ne pas nuire" constitue l'exigence minimale qui sous-tend ces politiques et approches en matière d'aide; cela implique que les considérations liées à l'environnement et à d'autres questions à plus long terme doivent être prises en compte dès le début, même lors d'interventions d'urgence à court terme.

6 Les principes, normes et critères d'évaluation concernant l'aide humanitaire figurent dans l'annexe à la présente déclaration commune.

7 "Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe" (1994).

8 "Charte humanitaire" et normes minimales du projet Sphère.

9 Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes de l'OCDE/CAD.

43. La notion de responsabilité dans le contexte de l'aide humanitaire couvre à la fois la responsabilité vis-à-vis des citoyens européens quant à la bonne utilisation des fonds publics et la responsabilité vis-à-vis des personnes qui ont besoin d'aide dans les pays confrontés à une crise humanitaire, le but étant que l'aide soit adaptée aux circonstances et fournie d'une manière propre à renforcer les possibilités de rétablissement.

44. Données qualitatives et indicateurs de performance, critères de coût-efficacité (par exemple, frais généraux proportionnels à l'aide destinée aux bénéficiaires) et, dans la mesure du possible, participation des populations locales aux différentes phases des programmes d'aide, en particulier dans le cas de crises de longue durée, sont autant d'éléments que l'UE doit prendre dûment en considération.

45. La responsabilité vis-à-vis des personnes secourues oblige ceux qui fournissent l'aide à agir dans un cadre reposant sur des normes, des principes et des lignes directrices en matière de qualité; elle exige également des activités de formation et de renforcement des capacités, avec la participation des bénéficiaires de l'aide. Une approche qualitative requiert un haut niveau de fiabilité des partenaires, ce qui passe par l'application de critères d'éligibilité et par le contrôle des performances durant l'intervention. Les partenaires devraient être en mesure de satisfaire à ces garanties de qualité, étant entendu que leur taille et leur spécialisation seront prises en compte.

46. Les mesures concernant la responsabilité comportent donc les éléments suivants : contrôle financier des opérations humanitaires et établissement de rapports, évaluation des résultats et de l'efficacité, analyse des coûts et de l'impact des différentes options d'intervention, démarche de qualité, transparence, approches de l'aide axées sur la participation, et communication.

47. Il est intéressant, pour accroître l'efficacité de l'aide humanitaire, de procéder régulièrement à des évaluations et de tirer les enseignements des réponses apportées à des crises données. Il pourrait être utile que l'UE travaille collectivement à l'élaboration d'approches communes et à l'échange d'informations sur les évaluations faites par les différents donateurs. L'UE devrait ainsi échanger des informations sur la planification des évaluations, les résultats et les réponses, y compris sur la qualité des partenariats, et tirer conjointement les enseignements des réponses aux crises majeures impliquant de multiples donateurs. L'UE devrait collectivement procéder à l'examen régulier de l'aide humanitaire globale qu'elle fournit, si possible annuellement.

3.4 Diversité et qualité des partenariats

48. En vue de renforcer les capacités locales, et pour que la réponse aux crises humanitaires soit rapide et efficace, il importe de disposer de partenaires sur le terrain, en particulier de partenaires issus de la société civile et d'organisations internationales mandatées, qui possèdent une légitimité, une expertise et des ressources leur permettant de gérer un aspect particulier d'une crise.

49. L'ONU et ses agences humanitaires sont au cœur du système international d'aide humanitaire, fixant les normes, assurant la coordination et pourvoyant au premier chef à la mise en œuvre de l'aide humanitaire. De même, le Comité international de la Croix Rouge, dont le mandat spécialisé est fondé sur les traités internationaux, est dans de nombreux contextes, notamment les situations de conflit, l'un des rares partenaires - parfois le seul - à disposer d'un accès permettant de fournir une protection et une aide humanitaire. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, soutenues par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sont particulièrement bien implantées dans les communautés locales et sont souvent les mieux placées pour agir immédiatement lors des catastrophes naturelles. Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle essentiel dans la réponse humanitaire: par leur présence sur le terrain et leur souplesse, ainsi que par leur niveau de spécialisation souvent élevé, elles fournissent la majorité de l'aide humanitaire internationale; elles sont également l'expression directe de la citoyenneté active au service de la cause humanitaire.

50. L'UE souligne qu'elle est fondamentalement attachée au principe d'une pluralité de partenaires dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire - Nations unies, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et ONG - et elle reconnaît que chacun dispose d'avantages comparatifs pour ce qui est de faire face à certaines situations ou circonstances. Cependant, l'UE convient aussi de la nécessité d'assurer une étroite coordination ainsi que la cohérence et la complémentarité de l'action que les différents partenaires mènent sur le terrain.

51. Au sein de l'UE et au niveau international, il existe diverses approches pour la sélection et le contrôle de la qualité des partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Les critères de sélection appliqués par les donateurs de l'UE incluent le professionnalisme et la capacité de gestion, la capacité de répondre à un besoin identifié (capacité technique et logistique, y compris la présence et l'accès), le respect des principes humanitaires et du droit international, ainsi que les codes de conduite, lignes directrices et bonnes pratiques concernant la fourniture de l'aide qui sont reconnus au plan international, les connaissances spécialisées ou un mandat,

le rapport coût efficacité, le partenariat local et l'expérience des contextes opérationnels, la disponibilité à participer à des activités de coordination visant à renforcer l'efficacité opérationnelle globale, la responsabilité, y compris l'établissement, dans la transparence, de rapports sur les résultats, et la qualité de la capacité de mise en œuvre, y compris une bonne gestion financière. En fonction de leurs diverses traditions, les États membres de l'UE et la Commission échangeront des informations sur leurs méthodes de sélection des partenaires.

52. La distribution de l'aide exige des procédures administratives spécifiques qui varient d'un donateur à l'autre. Tous les donateurs de l'UE s'efforceront de maximiser les possibilités de souplesse au sein de leurs systèmes et de rationaliser les procédures dans la mesure du possible, de manière à réduire la charge administrative pour les organisations assurant la mise en œuvre de l'aide, tout en veillant à la qualité des partenariats et à un niveau de responsabilité élevé en matière de fourniture de l'aide.

53. Face à une crise humanitaire, la réaction au niveau local est vitale. Les acteurs locaux sont en première ligne quand survient une catastrophe; ils sont aussi de plus en plus au cœur de l'intervention humanitaire dans les situations d'urgence complexes. L'UE examinera le meilleur moyen d'apporter son soutien pour renforcer les capacités et améliorer ainsi durablement la réponse locale aux catastrophes, et d'encourager les partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide à favoriser le partenariat avec les organisations locales dans les communautés touchées.

3.5 Capacité et réaction rapide

54. Au sein de l'UE, il existe déjà diverses capacités permettant de déployer rapidement des équipes de spécialistes et d'acheminer sans délai une aide humanitaire ou des articles de première urgence. L'UE s'efforce d'éviter les doublons en renforçant ses efforts pour remédier aux lacunes en matière de capacités en s'appuyant sur les systèmes existants de soutien aux efforts internationaux, en particulier les différentes plateformes logistiques régionales.

55. L'UE examinera par conséquent comment renforcer sa capacité de réaction rapide aux crises humanitaires en agissant collectivement et en s'appuyant sur les points forts des différents intervenants, en coordination avec les efforts déployés par l'ensemble des acteurs de la cause humanitaire. L'UE s'efforce de soutenir les initiatives internationales visant à recenser et combler les lacunes décelées en matière de capacités, notamment les efforts concernant la coordination internationale dans les domaines de la logistique, des transports, et des communications, et au niveau des dispositifs permettant de réagir

rapidement en cas de catastrophe. Elle s'attachera à promouvoir l'accès d'un large éventail de partenaires aux services humanitaires communs.

56. Dans un premier temps, la contribution de l'UE consistera à effectuer un recensement exhaustif et transparent de tous les éléments de ses capacités actuelles, afin de dresser un tableau des capacités existantes et potentielles et de définir la manière la plus efficace de les utiliser.

3.6 Utilisation des moyens et capacités militaires et de protection civile

57. Le recours à des ressources et moyens militaires et à la protection civile pour des opérations humanitaires doit être conforme aux directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile en cas de situations d'urgence complexes¹⁰ et aux directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations internationales de secours en cas de catastrophe¹¹, notamment pour garantir le respect des principes humanitaires de neutralité, d'humanité, d'impartialité et d'indépendance. L'UE encouragera une compréhension commune de ces directives. Elle favorisera aussi une formation commune dans le domaine du droit international et des principes humanitaires fondamentaux.

Protection civile¹²

58. L'aide humanitaire européenne peut recourir à divers instruments de la Communauté et des États membres, y compris aux moyens de la protection civile, qui couvrent un large éventail de moyens publics ou non. Lorsqu'ils sont déployés dans des pays tiers dans un cadre humanitaire, ces moyens relèvent du commandement civil et sont en principe déployés pour répondre à une demande formelle de l'État touché. Ils sont envoyés de manière bilatérale, par l'intermédiaire des Nations unies ou du centre de suivi et d'information dans le cadre du mécanisme de protection civile de la Communauté. Les

10 Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pour soutenir les actions humanitaires des Nations Unies en cas de situations d'urgence complexes (mars 2003).

11 Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours des Nations Unies en cas de catastrophe - "Directives d'Oslo" (relancées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU en novembre 2006).

12 Dans ce contexte, l'expression "protection civile" renvoie uniquement aux opérations de secours. Mais la protection civile peut également servir d'instrument de gestion de crise en application du titre V du traité sur l'Union européenne et à l'appui de l'assistance consulaire.



États membres ont de plus en plus recours à leurs capacités de protection civile en réponse aux catastrophes qui surviennent dans des pays tiers, principalement en cas de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence de nature technologique ou environnementale. En cas de déploiement pour faire face à une crise humanitaire, le recours aux moyens de la protection civile devrait être fondé sur les besoins et être complémentaire et cohérent avec l'aide humanitaire. En conséquence, il est essentiel d'assurer une bonne coordination entre les différents acteurs et instruments européens, et de respecter le rôle général de coordination joué par les Nations unies. Au niveau de l'UE, le recours aux ressources de la protection civile dans le cadre du mécanisme suppose une étroite coopération avec la présidence. Le personnel de la protection civile déployé à des fins humanitaires ne sera jamais armé.

59. Dans le cas de catastrophes naturelles et de situations d'urgence de nature technologique ou environnementale, les moyens de la protection civile peuvent contribuer sensiblement aux actions humanitaires sur la base d'évaluations des besoins humanitaires et des avantages qu'ils peuvent offrir en termes de rapidité, d'expertise sectorielle et d'efficacité, en particulier au cours de la première phase des opérations de secours.

60. Face à des urgences complexes, le recours à des moyens de protection civile devrait plutôt être une exception. Le recours à de tels moyens dans des situations d'urgence complexes, y compris des situations de fragilité, est particulièrement délicat, car il risque de compromettre la perception de neutralité et d'impartialité de l'aide et, partant, d'exposer aux attaques des belligérants les travailleurs humanitaires ainsi que la population touchée; l'accès aux populations en difficulté risque aussi de s'en trouver compromis dans les urgences actuelles comme futures. Ces risques doivent être soigneusement évalués à l'aune de l'urgence des besoins de la population et de la nécessité de recourir aux moyens de la protection civile pour couvrir ces besoins.

Moyens militaires

61. Dans des circonstances très précises, l'aide humanitaire peut s'appuyer sur des moyens militaires, notamment pour le soutien dans les domaines de la logistique et des infrastructures principalement en cas de catastrophes naturelles. L'UE a établi un cadre général pour l'utilisation des moyens de transport militaires ou affrétés par l'armée des États membres, ainsi que des outils de coordination PESD à l'appui de la capacité de réaction de l'UE aux catastrophes¹³. Des instructions permanentes ont été élaborées. L'UE a aussi mis en place des arrangements en vue d'un appui militaire à la réaction de l'UE aux catastrophes (identification et coordination des moyens et des capacités)¹⁴. Afin que la distinction entre opérations militaires et aide humanitaire reste bien clair, il est essentiel que les moyens et capacités militaires ne soient utilisés que dans des cas très limités et en dernier ressort à l'appui d'opérations d'aide humanitaire, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas de solution civile comparable et seulement si le recours à des moyens militaires, uniques en termes de capacité et de disponibilité, peut répondre à un besoin humanitaire essentiel.

62. Quand des moyens ou capacités militaires sont déployés dans de telles circonstances, il convient de respecter la responsabilité première des autorités compétentes de l'État touché ainsi que le rôle général et la responsabilité globale des Nations unies en matière de coordination de l'aide internationale dans les pays tiers.

63. L'UE réaffirme qu'une opération humanitaire ayant recours aux moyens militaires doit conserver sa nature et sa dimension civiles. Ce qui signifie que si

13 Cadre général pour l'utilisation des moyens de transport militaires, ou affrétés par l'armée des États membres, ainsi que des outils de coordination PESD à l'appui de la capacité de réaction de l'UE aux catastrophes (doc. 8976/06).

14 Appui militaire à la réaction de l'UE aux catastrophes - Identification et coordination des moyens et des capacités (doc. 9462/3/06 REV 3 et 14540/06 + COR 1).

les moyens militaires resteront sous contrôle militaire, l'opération humanitaire dans son ensemble restera placée sous l'autorité et le contrôle de l'organisation humanitaire concernée, à savoir le BCAH et le coordonnateur humanitaire (assumant une responsabilité générale à l'égard de l'opération de secours). Il ne faut pas en déduire que les moyens militaires sont placés de quelque manière que ce soit sous commandement et contrôle civils.

64. L'UE considère que la coordination civilo-militaire, interaction indispensable entre les acteurs civils/humanitaires et militaires dans les situations d'urgence humanitaires, est essentielle pour préserver et promouvoir les principes humanitaires. La coordination est facilitée par le dialogue, la communication et une formation commune.

65. L'UE déclare s'engager à ce que la mise à disposition des moyens de transport militaires ou affrétés par l'armée et/ou d'autres capacités des États membres nécessaires à des fins de secours humanitaire n'entraîne aucun coût pour l'État touché ou l'acteur humanitaire bénéficiaire. L'UE encourage les acteurs humanitaires et militaires à accroître leurs efforts pour améliorer la connaissance et le respect mutuels de leurs mandats et rôles respectifs et pour se concerter sur les modes d'intervention éventuels face à des catastrophes. À cette fin, l'UE est déterminée à envoyer, le cas échéant et si cela est approprié, un ou plusieurs officiers de liaison civilo-militaire pour faciliter et mettre en œuvre activement la coordination civilo militaire.

4. Action humanitaire internationale

66. L'action humanitaire est une responsabilité collective de niveau international et fait intervenir de nombreux gouvernements, des organisations, des communautés locales et des particuliers. Pour l'UE, il est fondamental de contribuer au développement de la capacité collective mondiale de réaction aux crises humanitaires. L'UE s'engage à ne pas faire double emploi avec les mécanismes internationaux existants.

67. Les efforts internationaux visant à assurer une réponse humanitaire globale adéquate ont été renforcés ces dernières années par des réformes du système humanitaire menées sous la direction des Nations unies, en coopération avec d'autres acteurs et donateurs humanitaires. L'UE réaffirme qu'elle soutient résolument la réforme du système humanitaire visant à mieux répondre à ceux qui sont dans le besoin.

68. Un défi important consiste à augmenter le volume global des financements destinés à l'action humanitaire afin de couvrir des besoins croissants. L'UE est

favorable à l'amélioration de la prévisibilité et de la flexibilité des financements humanitaires, par l'intermédiaire de mécanismes tant multilatéraux que directs (bilatéraux), dont chacun présente des avantages comparatifs. À cette fin, de nouveaux instruments financiers ont été mis en place, notamment le Fonds central d'intervention des Nations unies pour les urgences humanitaires (CERF) et des fonds humanitaires communs¹⁵. L'UE se félicite de la mise en place de ces nouveaux mécanismes, car ils complètent utilement la gamme des instruments de financement disponibles. L'UE rappelle que les contributions au CERF devraient s'ajouter aux engagements pris¹⁶ et ne devraient pas entraîner un transfert des aides financières directes disponibles pour d'autres opérations humanitaires et pour l'ensemble des partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide.

69. L'UE se félicite que les Nations unies aient mis l'accent sur les "crises sous-financées" dans le cadre du volet spécifique du CERF destiné à affecter des ressources supplémentaires à ces crises, en particulier lorsqu'il s'agit de "crises oubliées"¹⁷; elle rappelle par ailleurs qu'il importe que les fonds du CERF soient affectés de façon transparente et en fonction des besoins.

70. En outre, il convient, afin d'améliorer les actions mondiales menées en réponse aux crises humanitaires, d'accorder une attention toute particulière aux efforts visant à améliorer la cohérence et la coordination des interventions des divers acteurs, ainsi qu'à définir avec précision les priorités et à déterminer clairement les lacunes à combler, en appliquant l'approche de responsabilité sectorielle ("cluster approach")¹⁸ et en renforçant le système du coordonnateur humanitaire. L'UE soutient pleinement ces efforts et rappelle qu'ils devraient concerner l'ensemble des acteurs humanitaires et contribuer à améliorer la fourniture de l'aide humanitaire à ceux qui en ont le plus besoin sur le terrain.

15 Financement groupé par pays accessible aux partenaires humanitaires chargés de la mise en œuvre de l'aide et gérés par le coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire des Nations unies.

16 Résolution 60/124 de l'Assemblée générale des Nations unies du 15 décembre 2005.

17 Crises humanitaires dont la Commission (DG ECHO) estime, dans l'évaluation qu'elle a réalisée à ce sujet, qu'elles sont oubliées parce qu'elles suscitent une réaction limitée des donateurs, pâtissent d'une pénurie générale de financements et bénéficient de peu d'attention de la part des médias.

18 "Note d'orientation sur la mise en œuvre de l'approche de responsabilité sectorielle ("Cluster Approach") pour renforcer l'action humanitaire" du Comité permanent inter-organisations en date du 23 novembre 2006. L'approche de responsabilité sectorielle intervient à deux niveaux. Au niveau global, l'approche renforce les capacités dans les domaines essentiels recensés comme présentant des lacunes. Sur le terrain, cette approche renforce les capacités de coordination et de réaction en mobilisant des groupes d'agences et d'intervenants humanitaires afin de réagir dans des secteurs d'activité déterminés, chaque groupe ayant un chef de file clairement désigné et appelé à rendre des comptes.

71. Au-delà des efforts mis en œuvre en son sein en matière d'aide humanitaire, l'UE convient pleinement de la nécessité de renforcer la coopération avec les autres acteurs sur les questions relatives aux bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à l'efficacité de l'intervention humanitaire et à la promotion de la cause humanitaire. L'UE réaffirme que ses efforts doivent clairement s'inscrire dans des approches internationales plus larges, le BCAH des Nations unies jouant un rôle central de coordination. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies demeure une référence à cet égard.

72. L'UE, en tant qu'Union de donateurs (gouvernementaux) traditionnels d'aide humanitaire, reconnaît que sa contribution ne représente qu'une petite partie de l'effort global de solidarité et d'humanité, qui prend très souvent la forme de dons privés et d'un soutien de la famille élargie ou du groupe à ceux qui sont dans le besoin. Un élargissement de la base des donateurs gouvernementaux pourrait contribuer de manière significative à répondre aux besoins humanitaires croissants. Toutes les formes d'aide humanitaire devraient être fournies conformément aux principes humanitaires. Afin de veiller à ce que les ressources suivent les besoins et de contribuer à une plus grande responsabilisation, il importe que tous les donateurs fassent état de leurs contributions au titre de l'aide humanitaire au Service de surveillance financière géré par le BCAH des Nations unies. Il pourrait être utile d'examiner des moyens permettant d'enregistrer de



manière plus complète dans le système de surveillance financière les sources de financement qui ne proviennent pas des gouvernements afin de disposer d'un tableau précis de l'action humanitaire globale.

73. L'UE continuera de travailler en étroite collaboration avec les autres grands donateurs d'aide humanitaire publique tant dans le cadre de l'initiative des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire qu'à travers le cadre plus large de contacts entre donateurs, que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral. L'UE encouragera également les efforts conjoints et bilatéraux de sensibilisation visant à élargir la base des donateurs au-delà de ses limites traditionnelles.

74. L'UE reconnaît que la capacité d'intervention locale est essentielle lorsqu'il s'agit de sauver des vies, en particulier quand une catastrophe naturelle survient. Par conséquent, elle intensifiera ses efforts pour contribuer au renforcement des capacités locales destinées à ceux qui sont les mieux placés pour intervenir en cas de catastrophe.

5. Continuum / contiguum de l'aide

5.1 Réduction des risques et de la vulnérabilité grâce à une meilleure préparation

75. L'UE constate qu'il est essentiel, pour préserver la vie, en particulier dans les zones vulnérables aux catastrophes naturelles et aux changements climatiques, de réduire les risques et la vulnérabilité grâce à une meilleure préparation. L'UE est déterminée à promouvoir la réduction des risques de catastrophe et la préparation aux catastrophes dans les pays en développement à travers une action cohérente et coordonnée aux niveaux local, national et régional. En conséquence, elle encouragera les efforts déployés à l'échelle internationale dans le cadre d'action de Hyogo et œuvrera en faveur du rôle de coordination joué par la stratégie internationale de prévention des catastrophes, de manière à renforcer les capacités de réaction à tous les niveaux par le biais de programmations et d'actions stratégiques.

76. L'UE élaborera une stratégie politique globale pour soutenir les actions dans ce domaine, en mettant tout particulièrement l'accent sur les régions et pays sujets à des catastrophes et sur les groupes les plus vulnérables. Elle soutiendra les activités de préparation menées au niveau local dans le cadre d'opérations humanitaires et intégrera la réduction des risques de catastrophe dans sa politique de développement, sur la base du principe de

la maîtrise locale du processus et des stratégies nationales des pays sujets à des catastrophes^{19 20}.

5.2 Transition, rétablissement rapide et établissement d'un lien avec l'aide au développement

77. Le rétablissement et la reconstruction à la suite d'une catastrophe constituent un défi majeur qui exige des actions structurelles et de développement allant au-delà de l'aide d'urgence immédiate. Il importe donc de faire en sorte que les instruments humanitaires, de développement et autres instruments d'aide mobilisés soient mieux coordonnés, en particulier dans des situations de fragilité et lorsque des communautés s'efforcent de surmonter les effets d'une crise. Pour parvenir à renforcer le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD), il faut que tous les acteurs humanitaires et du développement coordonnent leur action dès les toutes premières phases de la réaction à une crise et agissent de concert pour garantir une transition sans heurts. À cette fin, il est indispensable que tous les acteurs de l'aide prennent mutuellement connaissance de leurs modalités de travail, de leurs instruments et de leurs approches, et que des stratégies de transition souples et innovantes soient élaborées. Au niveau international, le Groupe sectoriel de rétablissement rapide (Early Recovery Cluster Group) s'attache plus particulièrement à établir le lien entre l'aide d'urgence et l'aide au développement dès les tout premiers stades d'une intervention en cas de catastrophe.

78. L'UE œuvrera de manière concertée pour proposer des approches concrètes en matière de LARD. Ces approches devraient être fondées sur les expériences acquises et les enseignements tirés et viser une amélioration de la coopération entre les organismes humanitaires et de développement et d'autres acteurs de l'aide, y compris au sein de la communauté internationale, en particulier sur le terrain et dans des situations de fragilité ou d'urgence complexes. Dans les situations de transition, il demeure indispensable de veiller aux synergies entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, tout en respectant les objectifs, les principes et les approches qui leur sont propres.

19 Le consensus européen sur le développement, point 21.

20 À cet égard, l'UE prend note avec satisfaction des principes de la "reconstruction en mieux" évoqués par William J. Clinton, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la reconstruction après le tsunami, dans son rapport intitulé *Key Propositions for Building Back Better* (Propositions clés pour reconstruire en mieux) (décembre 2006).

Deuxième partie - LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AIDE HUMANITAIRE

79. La politique communautaire en matière d'aide humanitaire est régie par le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996²¹, qui définit les principaux objectifs de l'aide humanitaire apportée par la Communauté aux pays tiers.

80. La Communauté appliquera les principes communs et les bonnes pratiques définis dans la première partie, en respectant le cadre commun qui y est présenté pour la fourniture de l'aide humanitaire de l'UE.

1. Avantage comparatif

81. La Communauté se distingue par son avantage comparatif et sa valeur ajoutée, qui favorisent la complémentarité avec les politiques bilatérales des États membres et d'autres donateurs humanitaires.

82. La Commission, agissant au nom de la Communauté, apporte une valeur ajoutée en jouant les rôles décrits ci-après.

83. Premièrement, elle est présente partout dans le monde. La mise en œuvre de l'aide humanitaire communautaire s'appuie sur un réseau d'experts de terrain déployés dans le monde entier et travaillant à partir de bureaux locaux, y compris les bureaux d'assistance régionaux. Cela fait de la Communauté l'un des rares donateurs à disposer d'une forte présence d'experts humanitaires sur le terrain. En outre, la Commission peut s'appuyer sur son vaste réseau de délégations. La Communauté peut ainsi exercer sa mission d'affectation de l'aide avec efficacité, grâce à sa présence, ses compétences (notamment en matière d'évaluation des besoins) et sa rapidité de réaction, et apporter, sur le terrain, une aide active à ses partenaires pour améliorer la réponse humanitaire globale. En outre, la Communauté est bien placée pour compléter rapidement, si besoin est, les contributions bilatérales des États membres de l'UE en réponse à une crise.

84. Deuxièmement, avec le soutien des États membres, la cohérence des politiques communautaires est garantie, notamment aux points de rencontre entre les politiques communautaires menées dans les domaines de l'aide humanitaire, du développement, de la sécurité alimentaire, de la santé publique et des droits de l'homme, y compris par le biais du LARD, de la réduction des risques de catastrophe et des stratégies de préparation.

21 JO L 163 du 2.7.1996, p. 1.

85. Troisièmement, les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire sont promues. Au fil des années, la Communauté a acquis un degré élevé de reconnaissance en tant que donateur de référence et contributeur important à l'action humanitaire. La Communauté montre l'exemple en veillant à ce que l'affectation de l'aide humanitaire soit axée sur les besoins et à ce qu'aucune crise humanitaire ne soit négligée par la réponse humanitaire au niveau international. Par ailleurs, la Communauté est la mieux à même d'encourager les autres donateurs humanitaires à mettre en œuvre des stratégies d'aide humanitaire efficaces et fondées sur des principes.

86. Quatrièmement, la Communauté dispose souvent d'un avantage comparatif en ce sens qu'elle jouit d'une plus grande latitude pour intervenir dans des situations politiquement sensibles.

87. Cinquièmement, la coordination est facilitée. La Commission continuera d'encourager une coordination étroite entre ses propres activités et celles des États membres, tant au niveau de la prise de décision que sur le terrain. En outre, elle favorisera la coordination avec les autres donateurs et collaborera avec le système des Nations unies pour garantir une coordination stratégique à la fois des réponses spécifiques à apporter aux crises et des questions politiques à régler au niveau central et sur le terrain.

2. Application des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

88. S'agissant de l'évaluation des besoins, la Commission a élaboré une méthode spécifique d'analyse de la vulnérabilité générale et de l'état de crise, fondée sur une comparaison par pays et appliquée sur une base annuelle - il s'agit de l'évaluation globale des besoins. Cette évaluation est rendue publique et a été largement diffusée en tant que "bonne pratique" dans le cadre des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Elle sert de cadre à la stratégie de programmation annuelle de l'aide humanitaire de la Communauté. Des évaluations détaillées des besoins, qui déterminent les réponses spécifiques à apporter aux crises, sont réalisées sur la base de compétences opérationnelles très utiles et en liaison étroite avec les partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide.

89. Pour garantir une approche équitable axée notamment sur les crises négligées par la réponse humanitaire globale, la Commission applique une méthode spécifique visant à identifier les "crises oubliées" et à garantir un financement approprié.

90. En finançant la préparation aux catastrophes, notamment à travers le programme DIPECHO, sur le budget de l'aide humanitaire, la Commission a acquis une expérience pratique considérable dans le domaine de la préparation aux catastrophes, en mettant l'accent sur des activités menées au niveau

local, y compris des activités de sensibilisation, des exercices d'alerte, la mise au point de systèmes locaux d'alerte rapide et des activités de formation et d'éducation. Ces activités permettent d'atténuer les effets des catastrophes sur les populations vulnérables. La mise en œuvre de cette approche locale de la préparation aux catastrophes devrait être poursuivie, parallèlement à de nouveaux efforts visant à intégrer la réduction des risques de catastrophe dans la politique d'aide au développement à long terme.

91. La Commission continuera de fournir une réponse de grande qualité et maintiendra sa capacité de réaction rapide. À cette fin, il pourrait être utile qu'elle renforce sa préparation aux crises, y compris l'évaluation des situations et l'analyse des capacités de réaction et des dispositifs d'intervention, en se fondant notamment sur ses compétences et sa présence humanitaires étendues sur le terrain (experts de la DG ECHO et bureaux d'assistance régionaux). Les dispositifs mis en place par la Commission continueront d'apporter une valeur ajoutée et devraient être reliés à ceux des États membres et de ses partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide (en particulier les équipes des Nations unies chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe).

92. La Commission travaille en partenariat étroit avec les organisations humanitaires, en particulier les organismes de secours des Nations unies, le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et les ONG qui sont les mieux placées pour mettre en œuvre l'aide humanitaire sur le terrain. Ce partenariat solide est consacré dans les accords qui régissent les relations avec ces organisations.

93. Dans le cadre tant des mécanismes de protection civile que des mécanismes de réaction aux crises, la Communauté doit veiller à l'indépendance de l'action humanitaire par rapport à d'autres objectifs, de nature politique ou militaire par exemple.

94. La responsabilité financière à l'égard du budget communautaire est stricte au niveau de l'UE. Il s'ensuit que les obligations et les procédures régissant la communication d'informations concernant l'aide humanitaire gérée par la Commission figurent actuellement parmi les règles les plus rigoureuses appliquées par les grands donateurs publics. Cette exigence claire en termes de responsabilité vis-à-vis des citoyens européens fait l'objet d'un suivi attentif de la part des institutions et est illustrée par la publication de toutes les décisions financières de la Communauté. Celle-ci s'engage à poursuivre ses efforts pour rationaliser et simplifier ses procédures en matière d'aide humanitaire afin de réduire la charge administrative pesant sur les organismes chargés de la mise en œuvre de l'aide, dans le respect des règles applicables. L'harmonisation des modalités régissant la communication d'informations par la Communauté dans le domaine de l'aide l'humanitaire se fera conformément aux dispositions

applicables en matière de responsabilité et de contrôle financiers généraux.

95. Afin de garantir et d'améliorer l'efficacité et la cohérence des systèmes d'aide humanitaire de la Communauté et des États membres, la Commission utilise un "système en 14 points" permettant aux États membres de fournir des informations sur leurs contributions humanitaires. Ce système est compatible avec celui du Service de surveillance financière du BCAH, auquel les informations sont transmises, ce qui contribue à la qualité globale de la communication d'informations sur l'aide humanitaire.

96. Les États membres et le Parlement européen encouragent la Commission à mettre en œuvre de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et s'engagent à examiner de près la question de savoir si la part du budget consacrée à l'aide humanitaire dans le cadre des futures perspectives financières est appropriée.

97. Concrètement, la Communauté s'efforcera à moyen terme :

- de renforcer son rôle en matière de promotion de la cause humanitaire;
- de redoubler d'efforts pour sensibiliser les institutions de l'UE aux principes et aux considérations humanitaires dans le cadre de leurs travaux;
- d'être le moteur, notamment au sein de l'UE, de la mise au point d'une approche parfaitement coordonnée de "bonnes pratiques" pour la fourniture de l'aide humanitaire;
- de faciliter la participation de tous les États membres à la fourniture de l'aide humanitaire par le biais d'un partage des expériences acquises et de conseils spécifiques (par exemple en matière de modalités ou de partenaires) le cas échéant, en s'attachant en particulier à encourager la participation de la société civile des nouveaux États membres de l'UE;
- de collaborer avec d'autres acteurs, notamment l'ONU, le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge et des ONG humanitaires, pour garantir une meilleure analyse des besoins et déterminer les lacunes persistantes en matière de réponse humanitaire;
- de promouvoir un partage plus systématique des stratégies, de l'évaluation des besoins et des analyses de la situation pour parvenir à de meilleurs résultats collectifs en matière d'amélioration de la fourniture de l'aide;
- de promouvoir des politiques sectorielles à valeur ajoutée fondées sur les bonnes pratiques internationales dans des domaines spécifiques (par exemple, les enfants face aux situations d'urgence, l'aide alimentaire ou la santé);
- de renforcer la coordination avec les autres politiques et instruments (LARD, instrument de stabilité et protection civile);
- de continuer à améliorer sa capacité à réagir rapidement et de manière adaptée en cas de catastrophe soudaine;
- d'examiner plus en détail la question des transports, de la logistique et de la préparation aux catastrophes, y compris le prépositionnement des stocks;

- de continuer à collaborer avec ses partenaires pour veiller à la qualité et à la responsabilité dans le domaine de l'aide humanitaire, tout en facilitant une réponse adaptée et rapide si besoin est;
- de continuer à rationaliser et simplifier ses règles administratives de manière à renforcer la collaboration avec ses partenaires et à améliorer l'efficacité des actions menées sur le terrain;
- de veiller à une compréhension et une application uniformes des normes et lignes directrices approuvées au niveau international en matière de fourniture d'aide, en complétant ces lignes directrices par une approche adaptée si des lacunes sont observées;
- en plus de maintenir le programme régulier d'évaluation et de contrôle externes, de tirer systématiquement les enseignements des réactions aux crises, de façon à contribuer à accroître l'efficacité des opérations d'aide financées par la Communauté;
- d'informer le public européen de l'incidence et de l'importance de l'aide humanitaire communautaire afin de continuer de bénéficier d'un niveau de soutien élevé de la part des citoyens.

98. En conséquence, la Communauté s'attache à fournir une plus-value en mettant elle-même en œuvre de bonnes pratiques et un partenariat solide, tout en encourageant les autres acteurs à faire de même, en préconisant des réponses de qualité fondées sur les besoins, qui tiennent compte des enseignements tirés des crises précédentes, et en s'efforçant en permanence d'améliorer les résultats et le professionnalisme en matière de fourniture de l'aide.

Troisième partie - DISPOSITIONS FINALES

99. En souscrivant à la présente déclaration, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, le Parlement européen et la Commission européenne s'engagent à œuvrer à l'amélioration de l'efficacité de l'aide humanitaire de l'UE.

100. La Commission européenne présentera un plan d'action exposant des mesures concrètes pour la mise en œuvre de la présente déclaration, en consultation étroite avec d'autres parties concernées et en prenant dûment en considération les rôles et compétences respectifs de chacun des acteurs participant à la fourniture de l'aide humanitaire de l'UE.

101. Les progrès réalisés par l'UE dans la mise en œuvre du présent consensus sur l'aide humanitaire devraient faire l'objet de discussions régulières au sein du Conseil et avec le Parlement européen, et être évalués cinq ans après la signature du consensus.

Annexe : Principes, normes et critères d'évaluation de l'aide humanitaire

- Les secours et la protection devraient être fournis dans le respect de la dignité humaine, des valeurs humanitaires et des droits de l'homme, tels qu'ils sont établis par le droit international. La fourniture de l'aide ne devrait dès lors pas être influencée par des intérêts spécifiques, qu'ils soient économiques, politiques, culturels ou religieux. Le programme humanitaire devrait toujours être fondé sur une évaluation des besoins. Il est question ici des principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance par rapport à tout dessein politique, économique ou religieux, y compris la politique étrangère d'un gouvernement ou groupe de gouvernements. (→ critères OCDE-CAD : d'impact, de couverture et d'efficacité)

- Pour être de qualité, les secours d'urgence devraient être fournis aussi près que possible du plus grand nombre possible de personnes touchées et dans les délais les plus brefs, compte tenu des ressources disponibles. Cela nécessite la mise en place de capacités de préparation et de réaction d'urgence appropriées et mobilisables en temps utile. (→ critères OCDE CAD: de rapidité, de couverture et d'efficacité)

- Les gestionnaires de l'aide devraient être responsables des résultats et de l'impact produits, et non uniquement de la manière dont les ressources sont gérées. Il convient qu'ils répondent de leur gestion devant les populations touchées et les contribuables donateurs. Les instruments permettant de garantir la responsabilité et la transparence sont la planification, le suivi, l'évaluation et l'audit professionnels. (→ critères OCDE-CAD: d'impact, de durabilité, de couverture et d'efficacité)



- Toutes les personnes touchées devraient être traitées avec dignité et comme des êtres humains capables plutôt qu'incapables. La manière dont l'aide est fournie peut être aussi importante que l'aide elle-même. Il convient que les populations touchées soient associées aux décisions qui ont une incidence sur leur vie. La participation est à la fois un droit universel et une bonne pratique de gestion. (→ *critères OCDE-CAD: d'adéquation et de pertinence*)

- L'aide devrait être fournie d'une manière qui tienne compte de la complexité et de la variété des vulnérabilités humaines, et intégrer des questions transversales telles que l'égalité entre les sexes et l'impact immédiat et à plus long terme sur l'environnement. Les hommes n'ont pas les mêmes besoins que les femmes, et un enfant a d'autres droits et besoins qu'un adolescent ou un adulte. De même, une approche, des considérations ou une sensibilité particulières peuvent s'imposer pour certains groupes ethniques ou religieux, par exemple en ce qui concerne le type d'alimentation fournie. (→ *critères OCDE-CAD: d'adéquation et de pertinence*)

- Si les besoins immédiats de sauvegarde et de préservation de la vie sont une priorité absolue, les secours d'urgence devraient constituer une base solide pour le développement humain à long terme, y compris le développement culturel et environnemental. Une planification et une coordination à long terme avec les donateurs de l'aide au développement sont indispensables à la mise en œuvre de programmes intégrés qui permettent d'établir un lien entre les programmes d'urgence et les programmes à moyen terme, en particulier les programmes de réhabilitation, de reconstruction et de développement. Le but devrait être d'aider les populations à rétablir et à renforcer leurs propres mécanismes traditionnels de réponse. (→ *critères OCDE-CAD d'impact, d'interdépendance, de cohérence et de durabilité*)

- Il convient que les ressources d'urgence soient gérées de manière professionnelle et que les coûts fassent l'objet de toute l'attention voulue. Les bonnes pratiques en matière de gestion et de soutien du personnel sont un élément essentiel d'une gestion axée en priorité sur la sécurité, le bien-être, les droits, la dignité et l'efficacité du personnel. (→ *critères OCDE-CAD de (coût) efficacité et d'efficience*)

- Les effets préjudiciables non désirés de l'aide humanitaire (prolongation d'un conflit, [par exemple]) ou les effets qui favorisent l'inégalité entre les bénéficiaires de l'aide devraient être déterminés dès le début de la conception du programme et faire l'objet de mesures anticipatives. (→ *critères OCDE-CAD d'efficacité, d'adéquation, de pertinence et d'impact*)

Qu'est-ce que l'aide humanitaire de la Commission européenne ?

Le service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) est placé sous la responsabilité directe du Commissaire Louis Michel.

Depuis 1992, la Commission européenne a financé de l'aide à des millions de victimes de catastrophes naturelles et de conflits en-dehors de l'Union européenne.

Cette aide est mise à disposition des victimes de façon impartiale, c'est-à-dire indépendamment de leur race, de leur groupe ethnique, de leur religion, de leur sexe, de leur âge, de leur nationalité ou de leur appartenance politique.

La sensibilisation du public à la problématique humanitaire fait également partie du mandat d'ECHO.

Travailler avec des partenaires sur le terrain

Pour l'aide humanitaire, la Commission européenne agit au travers de quelque 200 partenaires opérationnels comprenant les agences spécialisées des Nations unies, le mouvement de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales (ONG).

Un donateur clé

La Commission européenne est l'un des plus importants donateurs humanitaires dans le monde. Les fonds servent à fournir des biens et des services tels que nourriture, vêtements, abris, soins médicaux, approvisionnement en eau, réparations urgentes et déminage. La Commission finance également des projets de préparation aux catastrophes et de réduction des risques de désastres naturels dans les régions exposées.

Une forte présence sur le terrain

Afin de renforcer sa présence sur le terrain, ECHO a établi des bureaux régionaux dans six capitales autour du monde : Nairobi (Kenya), Dakar (Sénégal), Bangkok (Thaïlande), Amman (Jordanie), Managua (Nicaragua) et New Delhi (Inde). ECHO dispose aussi de quelque 30 bureaux locaux situés en zones de crise.

Crédits photo

Couverture : © UNICEF/Georgina Cranston

Photo Commissaire : © Jean-Michel Clajot (photographe indépendant)

Autres : © Spanish Red Cross/Adele Marie

© EC/ECHO: Alain Robyns, Beatriz Suso, Yassine Gaba, Daniela Cavini, Antoine Lemasson

DG AIDE HUMANITAIRE (ECHO)

Commission européenne

B-1049 Bruxelles, Belgique

Tel. : (+32 2) 295 44 00

Fax : (+32 2) 295 45 72

e-mail: echo-info@ec.europa.eu

Site web: <http://ec.europa.eu/echo>

Agir face
à l'urgence

COMMISSION EUROPÉENNE



Aide humanitaire