

L'Union Européenne et l'Aide Humanitaire

Questionnaire adressé aux parties prenantes

'Non-Paper' de la Commission européenne

Direction Générale de l'Aide Humanitaire - ECHO

Décembre 2006

INTRODUCTION

L'aide humanitaire est une des principales politiques et un des principaux instruments extérieurs de l'Union Européenne. Il s'agit d'une compétence partagée entre les Etats Membres et la Communauté. L'Union Européenne dans son ensemble, c'est-à-dire les Etats Membres et la Commission, est le plus grand donateur d'aide humanitaire au niveau mondial, représentant approximativement 50% du volume total du financement humanitaire. L'aide humanitaire communautaire seule représente entre 30 et 40% du financement humanitaire total de l'Union Européenne. La Communauté s'est forgé au fil des années une bonne réputation tant comme donateur qu'en contribuant à la "gouvernance" du système humanitaire international.

Ce statut de chef de file confère des responsabilités particulières à l'Union Européenne pour rester le fer de lance des efforts internationaux visant à soulager la souffrance de millions de personnes à travers le monde, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

Comme la communauté humanitaire internationale doit faire face à des défis majeurs, l'Union Européenne doit répondre à de nouvelles attentes. Le niveau des besoins humanitaires dans le monde est toujours aussi élevé, si pas en augmentation. Les crises humanitaires résultant de catastrophes naturelles ou d'origine humaine n'ont pas seulement augmenté en nombre, elles ont également changé de nature et se sont complexifiées. Des guerres asymétriques, conflits civils souvent alimentés par la pauvreté générale, mauvaise gouvernance et Etats démissionnaires se sont multipliés. Les civils en sont les principales victimes. L'infrastructure et les services publics vitaux sont interrompus, si pas entièrement détruits. Les travailleurs humanitaires considèrent qu'il est de plus en plus difficile d'agir dans de telles situations complexes en termes tant d'accès que de sécurité. Cela a été exacerbé par les changements géopolitiques au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001. L'aide humanitaire est de plus en plus souvent (mal) perçue comme une "entreprise occidentale" et cela a érodé encore plus "l'espace humanitaire".

Les effets cumulés du changement climatique et des pressions démographiques ont augmenté l'exposition et la vulnérabilité des populations aux catastrophes naturelles, qui ont-elles-mêmes augmenté en ampleur et en fréquence. Enfin, les pandémies (HIV-SIDA, malaria et tuberculose étant les plus mortelles) se sont répandues dans les pays en développement à un prix humain et socioéconomique énorme.

Face à des évolutions aussi dramatiques et à de tels défis, des débats internationaux substantiels sur le système humanitaire ont eu lieu ces dernières années. Le suivi du Sommet Mondial 2005 comprend la reconnaissance de la responsabilité des Etats à protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. L' "Evaluation de l'Assistance Humanitaire"¹ a formulé un nombre de propositions substantielles afin d'améliorer le système humanitaire international. L'Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (Good Humanitarian Donorship Initiative)

¹ L'Evaluation de l'Assistance Humanitaire' (Août 2005) – un rapport indépendant mandaté par le Coordinateur des Secours d'Urgence et le Sous-Secrétaire Général des Affaires Humanitaires.

contribue à la promotion de voies concrètes vers l'amélioration de la programmation et la distribution de l'aide.

De telles évolutions ne peuvent qu'avoir un impact sur le développement des politiques au niveau européen où il y a déjà un effort général pour améliorer la cohérence, l'efficacité et la visibilité de l'action extérieure de l'Union Européenne. Dans ce contexte, l'Union Européenne s'efforce de renforcer ses capacités de gestion de crise, avec des implications évidentes pour l'aide humanitaire. De plus, au lendemain du tsunami dans l'Océan Indien en 2004, l'Union Européenne a effectué un investissement significatif dans l'amélioration de sa capacité de réponse aux catastrophes à tous niveaux.

Dans ce cadre, il semble nécessaire de revoir où la "sphère" humanitaire de l'Union Européenne se situe par rapport à son action extérieure et par rapport au système humanitaire international. Il paraît également opportun de stimuler les réflexions sur les rôles respectifs des Etats Membres et de la Communauté dans la contribution à l'aide humanitaire et de voir s'il existe de nouvelles opportunités de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques européennes dans ce domaine.

Ce questionnaire est un moyen pour ouvrir un débat informel et un large processus de consultation des parties prenantes, principalement les Etats Membres et les Institutions européennes ainsi que les organisations humanitaires partenaires. Ce questionnaire aborde une série de sujets et propose une série de questions sous les rubriques suivantes:

- (1) POURQUOI : but, valeurs et principes sur lesquels est basée l'aide humanitaire européenne;
- (2) QUOI: portée et politiques;
- (3) COMMENT: les mécanismes utilisés pour mettre en œuvre l'aide humanitaire; et
- (4) QUI: les acteurs qui distribuent l'aide.

Le résultat de cette consultation alimentera la préparation d'initiatives politiques sur l'aide humanitaire au niveau européen en 2007.

POURQUOI L'AIDE HUMANITAIRE DE L'EU - BUT, VALEURS ET PRINCIPES

SUJET 1. DEFENDRE LES PRINCIPES DE L'AIDE HUMANITAIRE

L'Union Européenne a été établie sur base de valeurs communes à ses Etats Membres et que l'Union promeut par son action internationale. Ces valeurs incluent la liberté, la démocratie, l'Etat de droit ainsi que le respect des droits de l'Homme.

Dans le contexte de l'aide humanitaire, les actions de l'Union sont particulièrement motivées par le respect de la vie et de la dignité humaine et le devoir de solidarité. Le but de l'aide humanitaire communautaire est en effet de sauver et préserver la vie, de soulager la souffrance et de protéger les victimes, en particulier les plus vulnérables, qui sont touchées par les catastrophes naturelles ou d'origine humaine. L'objectif assigné à la Commission est de fournir secours, assistance et protection le temps nécessaire pour répondre aux besoins humanitaires des personnes affectées.

L'aide humanitaire communautaire est dirigée par un nombre de principes spécifiques qui reflètent et traduisent ces valeurs au niveau opérationnel² à savoir: *le principe d'humanité*, qui accorde une place centrale à la sauvegarde de la vie humaine et au soulagement des souffrances; *l'impartialité*, qui implique que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins sans discrimination; *l'indépendance*, qui assure que l'aide humanitaire n'est ni guidée par ni subordonnée à aucun objectif géopolitique, militaire ou économique; et *la neutralité*, qui astreint les acteurs de l'aide humanitaire à ne pas prendre parti ou favoriser l'un des adversaires lors des conflits armés.

Il a toujours été admis qu'une telle approche basée sur ces principes est une *condition sine qua non* pour délivrer l'aide humanitaire dans des situations de conflit dans lesquelles son acceptation par les belligérants est cruciale. Cependant, cette approche basée sur ces principes est de plus en plus défiée par la nature changeante des conflits et guerres qui n'opposent plus l'une contre l'autre des armées conventionnelles mais des forces rebelles et des milices. Les opérations de secours et les travailleurs humanitaires sont moins tolérés qu'avant et sont même parfois délibérément pris pour cible.

Question

- (1) Considérant les contextes politique et opérationnel changeants dans lesquels l'aide humanitaire intervient, l'Union Européenne a-t-elle suffisamment insisté sur le respect des principes qui sous-tendent son aide humanitaire ou devrait-elle agir plus pour faire prévaloir ces principes et la spécificité de l'aide humanitaire?

SUJET 2. PRONER LE RESPECT DU DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL

Les Etats Membres de l'Union Européenne se sont engagés à respecter le droit humanitaire international (DHI), en particulier les quatre conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977. Tous les 25 Etats Membres de l'Union Européenne sont signataires de ces conventions et protocoles et ont dès lors l'obligation d'en assurer leur respect. En 2005, l'Union a adopté des lignes directrices afin de promouvoir le respect du droit humanitaire international³.

Le DHI est principalement une garantie que les parties prenantes à un conflit observent un minimum de règles lorsqu'ils font la guerre, notamment assurer aux secours un accès libre et sans entrave aux victimes ainsi que la protection des populations civiles.

Cependant, le DHI est de plus en plus enfreint par les belligérants. Cela est dû soit à l'ignorance des belligérants quant à l'existence du DHI, soit à un manque de volonté d'appliquer le DHI, soit encore à un point de vue politique selon lequel le DHI n'est plus pertinent, voire totalement hors de propos. Cette violation du DHI aboutit à des tragédies dans lesquelles les populations civiles portent le poids de la douleur.

² Voir : Règlement (EC) n°1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire.

³ Lignes directrices de l'Union Européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (DHI), (OJ C 327/4, 12.12.2005).

De telles tragédies humaines ont incité la communauté internationale à agir et à promouvoir les concepts de "devoir de protection" et "sécurité humaine".

Extrait du Document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre 2005 sur le devoir de protéger

"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. Ce devoir comporte la prévention de ces crimes, y compris de l'incitation à les commettre, par les moyens nécessaires et appropriés."

"Il incombe également à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte des Nations Unies, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Dans ce contexte, nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes".

Extrait du Rapport de la Commission des Nations Unies sur la Sécurité Humaine

" Assurer la sécurité humaine signifie protéger les libertés vitales. Cela veut dire protéger les personnes contre les menaces ou les situations les plus critiques et les plus répandues, en développant leurs force et aspirations. Cela veut aussi dire créer des systèmes qui donnent aux hommes les fondements de leur survie, dignité et subsistance. La sécurité humaine connecte différents types de liberté – liberté par rapport au désir, liberté par rapport à la peur et liberté d'agir pour son propre compte. Pour ce faire, la sécurité humaine offre deux stratégies générales: protection et habilitation. La protection protège les hommes du danger. Cela requiert des efforts communs pour développer des normes, processus et institutions qui abordent systématiquement les insécurités. L'habilitation permet aux hommes de développer leur potentiel et de participer aux prises de décision. La protection et l'habilitation se renforcent mutuellement et sont nécessaires dans la plupart des situations".

Questions

- (2) L'Union Européenne devrait-elle s'engager plus vigoureusement afin d'accroître le respect et la conformité au droit humanitaire international (et si oui comment), ou devrait-elle plutôt concentrer ses efforts sur un engagement en conformité avec les concepts de "devoir de protection" et "sécurité humaine"?
- (3) Jusqu'à quel point la Communauté Européenne devrait-elle jouer un rôle spécifique dans la promotion du DHI?

QUEL TYPE D'AIDE – PORTEE ET POLITIQUES

Il existe un large accord aux niveaux international et européen sur ce que devrait être la portée de l'aide humanitaire. Lors de débats européens ou internationaux, des questions telles que la bonne pratique en aide humanitaire, la rapidité de réaction, la

gestion de la crise et l'articulation des politiques depuis la préparation aux catastrophes jusqu'aux liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD), ont été particulièrement proéminentes. Néanmoins, même en tant que principal donateur d'aide humanitaire au niveau mondial, l'Union Européenne (les Etats Membres européens et la Commission) n'a pas de cadre commun définissant la portée et les lignes directrices de son action humanitaire.

SUJET 3. PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE (GOOD HUMANITARIAN DONORSHIP POLICY)

Afin d'atteindre son objectif, l'aide humanitaire doit être délivrée de manière efficace, efficiente et en temps utile. La Commission Européenne via la DG ECHO, son département d'aide humanitaire, a une politique bien établie pour une approche qualitative de l'aide basée sur: des méthodologies d'évaluation des besoins (Evaluation Globale des Besoins et évaluation des besoins par pays); une inclusion systématique des "crises oubliées" dans sa planification financière; une flexibilité de financement; une mobilisation rapide des fonds; des références pour la qualité de l'aide et un dialogue opérationnel et de programmation continu avec ses partenaires d'exécution.

L'attitude de la Commission en faveur d'une aide humanitaire de qualité renvoie au débat international sur ce que doit être un bon donateur. Il existe un consensus de plus en plus fort sur le fait qu'une programmation basée sur les besoins, la prévisibilité et la flexibilité du financement, le développement des capacités des partenaires et des points de référence mesurant la qualité de l'aide fournie, sont des éléments importants, parmi d'autres, qui devraient régir les politiques de financement. Ce consensus a été concrétisé dans l'Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (Good Humanitarian Donorship Initiative).

Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (Good Humanitarian Donorship Initiative)

Cette initiative a été approuvée en juin 2003 par 16 pays donateurs et la Commission Européenne. Entre autres, elle réitère les valeurs de base et principes sur lesquels l'action humanitaire doit être fondée, elle participe à la promotion du DHI, réaffirme la diversité des partenaires d'exécution et définit les bonnes pratiques telles que l'équité, la transparence et la responsabilité dans le financement des opérations humanitaires. De plus, l'initiative met en avant le rôle central joué par les Nations Unies et les directives existantes sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours.⁴

A ce jour, 16 Etats Membres de l'Union Européenne et la Commission Européenne ont souscrit à l'Initiative. De plus, les principes GHD ont été approuvés par les 23 membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Cependant, l'Initiative GHD n'a pas encore été approuvée au niveau européen.

Questions

⁴ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.goodhumanitariandonorship.org>

- (4) Les Etats Membres de l'Union Européenne et la Commission Européenne devraient-ils souscrire au niveau européen à des principes et bonnes pratiques communs pour régir la politique de financement humanitaire?
- (5) Si oui, devraient-ils souscrire à l'Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire en tant que telle ou à des principes propres?

SUJET 4. POLITIQUE DE REPONSE D'URGENCE

De nombreux Etats Membres ainsi que la Commission Européenne ont développé des mécanismes de financement leur permettant d'intervenir dès la première vague de dons, et de réagir ainsi immédiatement après une catastrophe, en particulier dans les contextes de catastrophes naturelles. Bien entendu, il y a une relation directement inverse entre la rapidité de réaction pour l'allocation des fonds/ distribution de l'aide, et la qualité de l'évaluation des besoins qui alimente la prise de décision: soit l'aide est fournie immédiatement sur base d'hypothèses concernant les besoins, soit l'aide est calibrée et distribuée en fonction des besoins, cela pouvant entraîner un délai dans la réaction. A travers la DG ECHO, la Commission a tenté d'atteindre un équilibre entre ces deux paramètres en développant la capacité de réaction rapide des équipes d'experts multi-secteurs sur le terrain pour évaluer les besoins et organiser les secours rapidement.

Question

- (6) Les parties prenantes considèrent-elles qu'en cas de survenance soudaine d'une catastrophe, l'équilibre actuel de la réponse d'urgence de la Communauté, qui s'appuie sur l'évaluation des besoins et la capacité de répondre rapidement aux besoins, doit être modifié au profit soit d'une plus grande qualité dans l'intervention soit d'une plus grande rapidité?

SUJET 5. PORTEE DE L'AIDE HUMANITAIRE DANS LE CADRE DE LA GESTION DES CRISES ET DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE (PESD)

Compte tenu de sa propre raison d'être et de ses spécificités, ainsi que de son approche basée sur les principes humanitaires, l'aide communautaire humanitaire n'est pas un instrument de gestion de crises pour l'UE et n'est pas dirigée par l'agenda politique de la PESD. Son objectif n'est pas de résoudre des crises, mais de sauver des vies et de soulager la souffrance. Toutefois, en agissant ainsi, elle peut parfois contribuer à l'atténuation et à la résolution des crises.

Cependant, les opérations d'aide humanitaire interviennent de plus en plus dans un contexte d'urgence complexe, souvent en parallèle avec des opérations militaires internationales, y compris européennes⁵.

⁵ Approximativement 80% des opérations humanitaires fondées par la Communauté ont lieu dans des contextes d'urgences complexes.

Alors que les mandats respectifs des opérations et des acteurs humanitaires et militaires sont en général relativement clairs et distincts, il y a une interaction croissante entre ces deux sphères et ceci sur deux points principaux:

- D'un côté, les forces militaires internationales à travers leur mandat de maintien de la paix ont pour objectif de sécuriser l'environnement dans son ensemble, y compris de faciliter l'assistance humanitaire à la fois en termes d'accès et de protection (ex: ces dernières années, les opérations des Nations Unies en Sierra Leone ou au Kosovo; l'Opération Artemis de l'UE en RDC).
- De l'autre côté, les forces militaires fournissent parfois elles-mêmes l'aide humanitaire et/ou mobilisent les moyens militaires et de protection civile pour distribuer l'aide.

Certaines organisations humanitaires sont préoccupées face à une telle implication militaire. Elles craignent la confusion des rôles, cette confusion pouvant ébranler les capacités d'intervention et, dans un cas extrême, mettre en danger la sécurité des travailleurs humanitaires. En même temps, il y a une reconnaissance du besoin d'établir une coopération concrète entre les deux.

Des tentatives ont vu le jour au niveau international afin de "codifier" les conditions dans lesquelles les moyens militaires peuvent être mobilisés pour raisons humanitaires. Ces tentatives ont abouti à l'adoption de lignes directrices pour l'utilisation des moyens militaires et de défense civile (MCDA) et les principes directeurs d'Oslo⁶. Ces lignes directrices mentionnent clairement que les opérations humanitaires "utilisant les actifs militaires doivent conserver" leur "nature et leur caractère civil" et que l'utilisation de ces moyens doit être considérée comme étant de "dernier recours".

Au niveau européen, comme l'a démontré la récente évaluation des activités de la DG ECHO, malgré l'augmentation de l'utilisation des moyens et des ressources militaires dans les opérations humanitaires, "l'Union Européenne n'a pas de réglementation concernant la coordination et la coopération entre militaires et humanitaires"⁷. Ainsi, il n'y a pas de politique clairement établie concernant la portée des Missions de Petersberg qui prévoient l'exécution de tâches humanitaires par des militaires. En même temps, il y a une abondance de directives plus ou moins formelles, de documents de réflexion, de concepts civils-militaires et de procédures opérationnelles qui appréhendent sous des angles différents l'interaction entre les acteurs militaires et humanitaires.

Question

⁶ Ces lignes directrices fournissent des règles sur l'utilisation des actifs militaires et de la protection civile dans les secours suite à une catastrophe (Principes directeurs d'Oslo de mai 1994, mis à jour en novembre 2006) et viennent en appui aux activités humanitaires des Nations Unies dans des situations d'urgences complexes (Lignes directrices MCDA de mars 2003), voir respectivement: http://www.reliefweb.int/ocha_ol/programs/response/mcdunet/0guid.html et <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5KUDK8?OpenDocument>

⁷ Evaluation de la Direction Générale de la Commission Européenne pour l'Aide Humanitaire (2000-2005), GFE Consulting, juin 2006, p.44.

- (7) L'Union Européenne devrait-elle établir un cadre politique consolidé et cohérent pour gérer la relation entre les acteurs humanitaires et militaires et, si oui, devrait-il être établi sur base des bonnes pratiques internationales?

SUJET 6. LA PORTEE DE L'AIDE HUMANITAIRE EN RELATION AVEC LA REDUCTION DES CATASTROPHES ET LES CONTEXTES DE TRANSITION

La réduction des catastrophes, l'atténuation des risques et le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) forment les limites extérieures du domaine de l'aide humanitaire.

Ces thèmes sont devenus de plus en plus proéminents dans l'agenda international pour les raisons suivantes:

- Les urgences complexes sont de plus en plus caractérisées par une juxtaposition de situations qui exige une mobilisation flexible non seulement de l'aide humanitaire mais également de l'aide au rétablissement, à la réhabilitation et à la reconstruction afin de consolider, autant que possible, les dynamiques post-urgences/post-conflits.
- Le nombre et la fréquence croissants des catastrophes naturelles et leur impact plus que jamais dévastateur, notamment dus aux changements climatiques et aux pressions démographiques, ont donné lieu à des propositions appelant à investir plus dans les stratégies de réduction, d'atténuation et de préparation aux catastrophes afin de réduire l'exposition et la vulnérabilité des populations à de telles catastrophes naturelles. La Conférence Mondiale de Hyogo sur la Réduction des Catastrophes en 2005 a permis de créer un consensus international pour une Stratégie internationale pour la réduction des catastrophes (ISDR).

La Commission met l'accent sur ces thèmes en essayant de les intégrer dans ses programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement. Cet effort est mis en œuvre sur le terrain dans un nombre croissant de pays.

En ce qui concerne le LARD, l'expérience montre qu'une certaine "zone grise", dans laquelle les opérations d'aide humanitaire se retirent progressivement alors que les opérations de développement ont déjà commencé, est toujours observée dans les opérations LARD réussies et cela particulièrement dans la phase de rétablissement précoce.

Questions

- (8) L'Union Européenne devrait-elle développer des lignes directrices concernant le LARD, qui reconnaîtraient le besoin d'une approche de transition flexible?
- (9) L'Union Européenne devrait-elle développer un cadre politique commun sur les stratégies de réduction et atténuation des catastrophes?

SUJET 7. COHERENCE DES POLITIQUES – POLITIQUES SECTORIELLES

Les choix de politiques sectorielles ont un effet certain sur l'efficience, l'efficacité et l'impact à long terme de l'aide humanitaire. Il existe une abondance de bonnes pratiques, directives et documents de réflexion sur les nombreux aspects sectoriels de l'aide humanitaire et qui couvrent des domaines tels que: l'aide alimentaire; l'eau et l'assainissement; la santé; la protection; la logistique et le transport; les enfants; et la sécurité pour les travailleurs humanitaires. Cependant, il y a eu jusqu'à présent peu de discussions sur les bonnes pratiques sectorielles au niveau européen (entre les Etats Membres, la Commission Européenne et leurs partenaires humanitaires).

Question

- (10) Les Etats Membres et la Commission devraient-ils s'efforcer de développer au niveau européen un ensemble d'orientations politiques sectorielles standards pour l'aide humanitaire, basées sur les bonnes pratiques internationales?

COMMENT DISTRIBUER L'AIDE HUMANITAIRE – LES PARTENAIRES ET LES MODALITES DE DISTRIBUTION

SUJET 8. PARTENARIAT ET PROFESSIONNALISME

Il existe une grande diversité de partenaires pour mettre en œuvre l'aide humanitaire, qu'ils fassent partie des Nations Unies, du Mouvement de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge, des ONG, des agences spécialisées des Etats Membres, de la protection civile ou des forces armées. Ces dernières années ont été caractérisées par une consolidation du nombre d'ONG ainsi que par une tendance générale vers un plus grand professionnalisme.

Du côté des donateurs, cela s'est assorti d'une plus grande attention portée à la qualité de l'aide, et donc de procédures plus sélectives dans le choix des partenaires et l'identification des projets/programmes à financer.

Les Etats Membres de l'Union Européenne ont leurs propres canaux de distribution de leur financement humanitaire. Ils s'appuient à des degrés divers sur les différents partenaires.

En ce qui concerne l'aide humanitaire communautaire, le partenariat est défini par deux cadres légaux:

- d'une part, le Règlement 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire offre la possibilité de financer les ONG (art.7), les organisations et agences internationales (art.8) et, lorsque c'est nécessaire, les opérations de la Commission ou des agences spécialisées des Etats Membres (art.9).
- d'autre part, dans le cadre des règles du Règlement Financier de la CE fixé par le Conseil, la Commission a établi une approche basée sur le Contrat Cadre de Partenariat (CCP) qui régit la relation contractuelle et opérationnelle entre la DG ECHO et ses partenaires. Le CCP opère en tant que charte de qualité élaborée afin d'assurer que les partenaires et les opérations humanitaires financés par la Communauté respectent les plus hauts standards de performance et de qualité. Par exemple, les ONG partenaires de la DG ECHO doivent prouver un certain niveau d'expérience, savoir-faire et capacité

organisationnelle, sur une base permanente, afin de devenir ou demeurer partenaire sous le CCP.

Il y a une tension inhérente entre le respect de la diversité et le besoin de professionnalisme. D'un côté, cette diversité a l'avantage évident que l'acteur le mieux placé pour effectuer un travail donné dans une situation spécifique peut être choisie pour fournir le service requis, permettant ainsi d'assurer que la distribution de l'aide de l'Union Européenne est professionnelle, efficace et efficiente. De plus, cette diversité renforce la société civile et assure que les acteurs humanitaires clés reçoivent un soutien constant non seulement pour leurs opérations mais aussi pour le renforcement de leurs propres capacités.

De l'autre côté, la diversité croissante des partenaires augmente l'investissement qui doit être fait pour le développement des capacités ainsi que pour la coordination sur le terrain. Il est nécessaire de faire attention et de s'assurer que les mécanismes de financement soutenant une tendance au professionnalisme n'excluent pas de plus petits acteurs de l'aide humanitaire.

Questions:

- (11) Les Etats Membres de l'Union Européenne et la Commission devraient-ils maintenir le financement d'une grande diversité de partenaires (agences spécialisées des Etats Membres, Nations Unies, Mouvement de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge et ONG) mettant en œuvre l'aide humanitaire de l'Union Européenne?
- (12) La Commission devrait-elle continuer à financer le renforcement des capacités des partenaires et les ONG locales "partenaires des partenaires" devraient-elles pouvoir en bénéficier?

SUJET 9. DISTRIBUTION DIRECTE ET INDIRECTE DE L'AIDE

Le Règlement 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire permet à la Commission de financer des opérations d'aide directes (art.8). La politique de la Commission a été depuis longtemps de ne pas s'engager dans de telles opérations pour lesquelles les organisations humanitaires sont mieux placées (pas de substitution). Cependant, il existe des besoins spécifiques qui requièrent que la Commission agisse directement. L'engagement de la Commission dans de telles opérations est conditionné par l'identification des services manquants dont les partenaires humanitaires, et donc les bénéficiaires de l'aide, pourraient tirer profit.

Par exemple, un des domaines de service direct est la ligne aérienne humanitaire fournie par ECHO FLIGHT, là où d'autres partenaires ne peuvent maintenir un tel service ou atteindre le niveau des besoins dans ce secteur.

Le réseau mondial d'experts et d'antennes d'ECHO sur le terrain est un autre exemple: ce réseau est conçu comme un instrument pour renforcer la capacité globale d'évaluation des besoins de la communauté humanitaire, particulièrement en situations d'urgence, pour surveiller les situations et projets humanitaires, et pour favoriser une meilleure coordination et synergie parmi les acteurs de terrain (rôle de facilitateur).

L'ambition de l'Union Européenne d'augmenter sa capacité à répondre aux catastrophes naturelles et d'origine humaine donne un nouvel élan au rôle potentiel de la Commission en tant que fournisseur de service humanitaire aux Etats Membres et aux organisations humanitaires. A part l'évaluation rapide et précise des besoins, la coordination est devenue une tâche clé à cause de la multiplication des acteurs impliqués dans les secours d'urgence (y compris la protection civile et les militaires).

Le réseau des experts de terrain de la DG ECHO offre un potentiel considérable de compétences spécialisées disponibles en cas de catastrophe, travaillant étroitement avec les Nations Unies et le Mouvement de la Croix-Rouge/ Croissant-Rouge dans des tâches d'évaluation rapide et de coordination (cf. expériences récentes dans le contexte du tsunami, des tremblements de terre au Pakistan et à Java ou le conflit au Liban). Ce réseau d'experts pourrait également être développé afin de collecter et diffuser en temps utile des informations pertinentes au bénéfice des Etats Membres et des partenaires. De plus, la capacité de réponse rapide des partenaires humanitaires pourrait être complétée, en cas de lacune, dans des domaines spécifiques tels que les transports et la logistique.

Question

- (13) La Commission devrait-elle, via la DG ECHO, explorer d'autres voies et moyens de combler les besoins et lacunes spécifiques de capacité de réponse afin de compléter le potentiel humanitaire global, et si oui, quels besoins devraient être considérés en priorité?

SUJET 10. CONTRIBUER AU RENFORCEMENT DU SYSTEME HUMANITAIRE INTERNATIONAL

Un certain nombre de questions clés sur la réforme et le renforcement du système humanitaire international sont actuellement en discussion.

Premièrement, il y a un manque permanent de financement pour l'aide humanitaire. Ce manque doit être mesuré face à des besoins humanitaires croissants qui résultent d'une exposition et d'une vulnérabilité plus importantes des populations civiles face aux conflits, guerres, catastrophes naturelles et épidémies. Les budgets opérationnels des principales organisations humanitaires internationales ont tous augmenté au cours de ces dix dernières années. Le volume total annuel de l'aide humanitaire est estimé au-delà de 5 milliards de dollars mais ce montant reste insuffisant pour répondre à tous les besoins. Alors que des organisations internationales, en particulier les Nations Unies, expriment énergiquement cette préoccupation, des montants considérables d'aide humanitaire sont utilisés sans être déclarés puisqu'ils sont distribués via des donateurs non-traditionnels. Ces donateurs non-traditionnels comprennent des pays qui jusqu'ici n'étaient pas actifs dans l'aide humanitaire, le secteur privé et des entreprises.

Les Etats Membres de l'Union Européenne se sont engagés à augmenter l'Aide Publique au Développement (APD) dans le contexte du processus de Monterrey. Néanmoins, il n'est pas certain qu'une augmentation globale de l'APD entraînera également une augmentation du financement de l'aide humanitaire faisant partie de l'APD. Il est clair, cependant, que les besoins humanitaires continuent d'augmenter et que des actions doivent être engagées pour combler la différence entre les besoins et le financement.

Question

- (14) Afin de répondre au manque permanent de fonds humanitaires, l'Union Européenne devrait-elle promouvoir l'idée d'établir des objectifs internationaux pour le financement humanitaire et une plus grande participation des donateurs non-traditionnels et, si oui, sur quelle base ces objectifs devraient-ils se fonder?

Deuxièmement, les questions du leadership et de la coordination dans les situations de crise pour s'assurer que tous les besoins sont effectivement couverts, restent un sujet de préoccupation. Les propositions de réforme du système humanitaire international et des Nations Unies concernent principalement l'amélioration du leadership, en particulier via l'approche par groupes sectoriels ("cluster") et le renforcement du système de Coordination Humanitaire et du rôle de coordination du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA). Ces propositions sont bien documentées et sont maintenant progressivement mises en œuvre sur le terrain. Il existe cependant des préoccupations concernant le fait que ces améliorations ne prendraient pas assez en compte et n'atteindraient pas les organisations humanitaires ne faisant pas partie du système onusien.

Question

- (15) Que pourrait faire l'Union Européenne pour renforcer les efforts internationaux de réforme actuels et devrait-elle prendre des initiatives spécifiques à cet égard?

Troisièmement, au lendemain d'une série de catastrophes de grande ampleur, la question de la capacité de préparation et de réponse à l'urgence a également acquis de l'importance. Certaines lacunes significatives ont été observées dans le système humanitaire international, notamment dans les domaines de pré-approvisionnement en matériel de secours, de la qualité ou du caractère approprié de certaines fournitures d'urgence (notamment les abris), et des capacités logistiques et de transport. Des organisations internationales, telles que le Programme Alimentaire Mondial et la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge font actuellement des efforts pour accroître de telles capacités. Cette préoccupation inclut également la question du développement des capacités dans les pays sujet aux catastrophes naturelles. En même temps, l'Union Européenne est en train d'envisager des façons de développer sa propre capacité de réponse aux catastrophes, principalement avec ses ressources militaires et de protection civile (propositions post-tsunami, Rapport Barnier, etc.)

Question

- (16) Quels sont les avantages du développement d'une capacité européenne propre de pré-approvisionnement en matériel, de logistique et de transport par rapport au soutien européen à un renforcement des capacités internationales? Comment l'Union Européenne peut-elle assurer la cohérence de ses politiques dans ce domaine?

L'Aide Humanitaire est une compétence partagée au sein de l'Union Européenne. Chaque année, la Commission gère 30 à 40% de l'aide humanitaire européenne totale au nom de la Communauté. Le Règlement 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire fait référence aux mesures qui peuvent être prises pour renforcer la coordination de la Communauté avec les Etats Membres. En pratique, la coordination a surtout lieu de manière pragmatique et informelle afin d'assurer une division du travail productive. Cependant, il semble que les Etats Membres et la Commission pourraient travailler plus ensemble sur le terrain, sur la scène internationale et au niveau du siège. Si l'Union Européenne veut faire le poids en tant que plus grand donateur mondial d'aide humanitaire, elle doit faire entendre une voix plus cohérente et influente sur la scène internationale dans le domaine humanitaire. La complémentarité requiert un ensemble commun de principes, de stratégies et de programmation de la distribution de l'aide (voir sujet 7). La coordination contribue à une meilleure efficacité et efficacité de l'aide.

Il est dès lors justifié de renforcer la coordination, la complémentarité et la cohérence entre la Communauté et les Etats Membres, en développant l'avantage comparatif et la valeur ajoutée de chacun.

Question

- (17) L'Union Européenne et les Etats Membres devraient-ils s'efforcer de coordonner plus étroitement leurs programmes d'aide humanitaire dans le contexte européen en vue d'augmenter la complémentarité et la cohérence et, si oui, quelles sont les priorités?

SUJET 12. COORDINATION AVEC D'AUTRES ACTEURS EUROPEENS IMPLIQUES DANS LES SECOURS HUMANITAIRES

Les ressources militaires et de la protection civile des Etats Membres ont joué un rôle grandissant et visible dans les récentes catastrophes et crises humanitaires. Il devient apparent qu'elles constituent un instrument additionnel pour distribuer les secours et l'aide humanitaire en plus de l'aide bilatérale indirecte des Etats Membres et de l'aide humanitaire de la Communauté. Ce développement est bienvenu puisqu'il offre un soutien au potentiel européen global.

Alors que le rôle et le mandat des forces militaires sont d'habitude relativement bien définis (voir sujet 5), le rôle et le mandat des acteurs de la protection civile ainsi que la portée de leurs activités ne sont pas toujours clairement compris. Les fonctions de la protection civile sont définies dans le Protocole I des Conventions de Genève ainsi que dans les principes directeurs d'Oslo⁸.

Il est dès lors important que l'Union Européenne ait son propre système en place pour assurer une coordination efficace entre tous ces acteurs, favorisant ainsi une synergie positive et minimisant les possibilités de chevauchement et de confusion. Il est tout aussi important que les acteurs basent leurs interventions sur les mêmes

⁸ Le Paragraphe 61 du Protocole I définit la "protection civile" en termes de tâches, qui inclut, inter alia, le service de l'alerte, l'évacuation, le sauvetage, la lutte contre le feu, la décontamination, l'hébergement d'urgence, et les réparations d'urgence. Voir: http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/93_fr.htm. Les principes directeurs d'Oslo font référence aux ressources de la protection civile pour toute organisation effectuant ces tâches sous le contrôle d'un gouvernement.

principes opérationnels. Le rapport Barnier suggère de combiner les ressources dans le sens où il devrait y avoir un "guichet unique", c'est-à-dire un "tout en un" pour l'aide humanitaire et les interventions de la protection civile⁹. Alternativement, la coordination avec les acteurs de la protection civile au niveau des Etats membres et de l'Union Européenne requiert des investissements supplémentaires.

Question

- (18) L'Union Européenne devrait-elle s'efforcer de coordonner plus étroitement l'interaction entre l'aide humanitaire et la protection civile sur base d'une compréhension commune des mandats et rôles de chacun? ou l'Union Européenne devrait-elle s'efforcer de combiner toutes les politiques et activités d'aide de manière plus intégrée et cohérente?

N'hésitez pas à nous faire part de tous vos commentaires additionnels svp.

✉ **Veillez svp envoyer vos réponses à ce questionnaire par courrier électronique à:**

ECHO-01-CONSULTATION@ec.europa.eu

Pour le 31 janvier 2007

Merci pour votre temps et l'intérêt que vous avez porté en participant à cette consultation. Les informations sur le résultat de cette consultation seront disponibles au printemps 2007 sur le site web de la DG ECHO: http://ec.europa.eu/echo/index_fr.htm

⁹ Michel Barnier, Pour une force européenne de protection civile, mai 2006.