

Union européenne et aide humanitaire

2007/2139(INI) - 03/10/2007

La commission du développement a adopté à l'unanimité le rapport d'initiative de M. Thierry **CORNILLET** (ALDE, FR) sur le « Consensus européen sur l'aide humanitaire ». Globalement, les députés se félicitent de la communication de la Commission "Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire", ainsi que de l'initiative de faire adopter une déclaration commune sur les principes, les objectifs et les stratégies de ce Consensus.

Il faut toutefois :

- que le Consensus soit clair et permette à l'UE d'exploiter pleinement son rôle de principal donateur d'aide humanitaire au monde ;
- veiller à la cohésion du continuum d'aide qui va de l'aide humanitaire, à la réhabilitation et se prolonge par l'assistance au développement ;
- clarifier la méthode pour combiner et coordonner au mieux les diverses ressources de la Communauté européenne et des États membres;
- proposer des orientations et des réponses aux risques nouveaux et aux défis en matière de mise en œuvre et de coordination de l'aide.

Les députés se réjouissent également que le prochain traité modificatif fasse de l'aide humanitaire une politique à part entière de l'UE.

Dans le reste de la résolution, les parlementaires reprennent point par point la proposition de la Commission et s'expriment comme suit :

Vision commune : les députés estiment tout d'abord que le Consensus devrait contenir une définition détaillée **des objectifs de l'aide humanitaire de l'UE**, basée sur le règlement (CE) n°1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire ainsi que sur les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD – Good Humanitarian Donorship) approuvés à Stockholm en juin 2003. Parmi ces objectifs, une attention particulière devrait être accordée aux **groupes les plus vulnérables** tels que les femmes, les enfants, les handicapés, les personnes âgées, les minorités ethniques et les réfugiés. Pour être efficace, l'action humanitaire doit prendre en compte les situations et les besoins, viser un résultat tangible et obéir au principe selon lequel « conserver les moyens d'existence, c'est encore sauver des vies ». Pour les députés, **l'aide humanitaire n'est pas un instrument de gestion des crises** et doit être allouée de manière transparente uniquement en fonction d'une évaluation des besoins et indépendamment de toutes considérations politiques. Son objectif majeur est de viser l'auto-développement et l'auto-approvisionnement et non de rendre les pays dépendants de l'aide ultérieure.

Valeurs, principes et bonnes pratiques : si les députés alignent leur point de vue sur celui de la Commission, selon lequel l'aide humanitaire doit être guidée par les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, elle doit également viser 2 autres priorités majeures : 1) **l'immédiateté**, en s'attachant à éliminer tout délai dans la distribution de l'aide et 2) **l'efficacité**.

Parallèlement, les députés souhaitent que l'UE joue un rôle de premier plan dans le suivi, la défense, la promotion, la diffusion et l'application du droit humanitaire international, et que tous les États membres qui ne l'auraient pas encore fait souscrivent aux principes de Stockholm de 2003. Il faut également se pencher sur la **protection des volontaires**. Dans ce contexte, les députés demandent que l'on tienne compte du concept de "responsabilité de protéger" (concept des Nations unies issu de l'augmentation des violations du droit humanitaire international et de l'impuissance des gouvernements à protéger leurs

propres citoyens). Les députés estiment qu'il faut pouvoir développer des initiatives visant à faire du concept de "responsabilité de protéger" une réalité tout en ne recourant à la force qu'en dernier recours et en fonction de la gravité de la menace. Ils appellent à un débat politique sur cette question et sur le droit, voire « le devoir d'ingérence » en cas de violation grave du droit humanitaire.

Traduire les principes en pratiques: les députés estiment comme la Commission qu'il faut fixer un cadre commun pour l'aide humanitaire européenne. Ce Cadre devrait comporter les éléments suivants :

- **Coordination par l'UE, cohérence et complémentarité** : le Consensus doit consacrer les principes de coordination, de cohérence politique et de complémentarité avec les procédures des États membres, comme le Consensus européen sur le développement. Cette coordination doit toutefois s'étendre à d'autres entités internationales, telles que les Nations Unies (avec le Bureau de coordination pour les affaires humanitaires - OCHA), en évitant les doubles emplois ;
- **Aide efficace et appropriée** : le Consensus doit comporter un engagement fort de l'UE en vue d'adapter l'aide aux besoins et de mieux organiser la prévisibilité et la flexibilité du financement au moyen de dotations budgétaires annuelles suffisantes. Il faut que l'UE donne la priorité aux crises humanitaires sous-financées et oubliées et prenne en compte le processus de réforme mondiale de l'action humanitaire en cours. Les députés rappellent également que dans les situations d'urgence, ce sont les premières 48 heures qui sont cruciales pour sauver des vies : il importe donc d'agir par prévention au niveau local, de mieux préparer le terrain et la capacité de réaction et d'améliorer la coordination. Il faut également investir davantage dans le suivi des facteurs de vulnérabilité de la population ;
- **Diversité et qualité du partenariat** : pour les députés, l'aide humanitaire de l'Union doit être mise en œuvre par le biais d'organisations humanitaires qui adhèrent pleinement aux bonnes pratiques et s'engagent à promouvoir la responsabilité, l'efficacité et l'efficacéité de l'action humanitaire. Ils saluent dès lors le choix des organisations avec lesquelles la Commission a l'habitude de travailler et entend poursuivre son action, à savoir l'ONU, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge qui jouissent d'une grande expérience. Ils invitent toutefois la Commission à aider les organismes de mise en œuvre des nouveaux États membres et à développer des stratégies pour faire appel à des donateurs non traditionnels ;
- **Efficacité, qualité et responsabilité** : les députés approuvent la position de la Commission selon laquelle il faut d'abord aider les victimes de catastrophes. Ils considèrent que l'UE devrait encourager les initiatives de « responsabilisation volontaire » prises par les ONG et promouvoir la mise en œuvre des lignes directrices créées par le Comité permanent interorganisations des Nations unies (IASC) ou du code de conduite de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, en vue de renforcer l'efficacité de l'aide ;
- **Protection civile et militaire des volontaires hors de l'UE** : les députés réaffirment que la protection civile et les capacités militaires de l'UE doivent être déployées de manière à compléter et à soutenir le travail des organisations humanitaires locales. Il faut que l'Union définisse clairement les rôles et les mandats des acteurs de la protection civile et des acteurs militaires dans les opérations humanitaires notamment en cas de conflits où l'impartialité et l'indépendance sont cruciales pour garantir un accès sûr aux victimes. Dans ce contexte, le recours aux ressources de protection civile de l'État dans les situations d'urgence complexes doit rester « exceptionnel » et le recours aux capacités militaires ne doivent être utilisées qu'en dernier ressort, et sous la conduite des Nations unies ;
- **Réduction des risques de catastrophe** : face à la récurrence des catastrophes naturelles et de leur impact dévastateur (notamment en raison du changement climatique), les députés demandent des actions destinées à réduire les risques de catastrophes dans le cadre d'un nouveau type d'intervention (le RRC – réduction des risques de catastrophes) en vue de réduire principalement les causes de vulnérabilité des populations confrontées aux catastrophes. Pour sa part, l'UE devrait allouer au minimum **le dixième des nouveaux financements supplémentaires aux budgets d'aide humanitaire** afin de réduire les risques de catastrophes et augmenter fortement les ressources de RRC dans les budgets d'aide au développement ;

- **Renforcer le lien avec d'autres instruments d'aide** : les députés demandent encore que l'UE, en collaboration avec les acteurs humanitaires internationaux, développe des lignes directrices visant à renforcer le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) en se fondant sur le principe "Ne pas nuire" et sur les 10 principes "Reconstruire mieux qu'avant". Il faut également mieux former le personnel et clarifier les relations entre les actions soutenues par la Commission via l'instrument de stabilité concernant la prévention, la gestion et les sorties de crises (désarmement, démobilisation, déminage, réintégration de populations déplacées ou réfugiées, etc.), et des actions concomitantes d'ECHO ;
- **Mise en œuvre du Consensus européen sur l'aide humanitaire** : les députés plaident enfin pour l'insertion dans le Consensus sur l'aide humanitaire **d'une feuille de route** organisant sa mise en œuvre et déterminant les étapes des initiatives et projets majeurs à entreprendre pour les 5 prochaines années. Ils souhaitent également une évaluation périodique de la mise en œuvre du Consensus. Pour ce faire, les députés suggèrent la création d'une structure interinstitutionnelle appropriée et l'ouverture d'un dialogue structuré avec le Parlement en la matière.