

Mise en œuvre du consensus européen sur l'aide humanitaire: bilan à mi-parcours de son plan d'action et perspectives d'avenir

2010/2101(INI) - 09/12/2010

La commission du développement a adopté le rapport d'initiative de Michèle STRIFFLER (PPE, FR) sur la mise en œuvre du consensus européen sur l'aide humanitaire: bilan à mi-parcours de son plan d'action et perspectives d'avenir.

Les députés regrettent en premier lieu que le **consensus humanitaire** reste encore trop méconnu au delà des partenaires humanitaires. Ils demandent donc que ce dernier fasse l'objet de formations spécifiques, notamment auprès du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), des diplomates des États membres et des acteurs militaires. Ils regrettent également le manque d'implication des États membres dans la mise en œuvre du consensus. Ils estiment par ailleurs que le rôle du groupe de travail sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire au sein du Conseil (Cohafa) devrait être renforcé afin d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre du consensus. La Commission est ainsi appelée à étudier la possibilité d'un échange annuel de meilleures pratiques avec les parlements nationaux de l'Union en ce qui concerne leur mise en œuvre des engagements découlant du consensus.

Les députés constatent parallèlement l'augmentation spectaculaire du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles et des crises en raison de multiples facteurs, dont la nature évolutive des conflits, la mauvaise gouvernance, l'aggravation des violations du droit international humanitaire et le rétrécissement de l'espace humanitaire. Ils prônent dès lors un **financement accru de l'aide humanitaire** et appellent l'autorité budgétaire à transférer directement tout ou partie du montant de la réserve d'urgence au budget initial de la DG ECHO. Ils soulignent l'importance de concrétiser l'objectif fixé par l'OCDE et le Comité d'aide au développement (CAD), qui consiste à atteindre 0,7% du PNB d'ici 2015. Des budgets réalistes sont également nécessaires pour affecter des dotations aux catastrophes naturelles ou à l'action humanitaire sur la base de l'expérience des exercices précédents. Des efforts supplémentaires sont en outre nécessaires pour accélérer le financement des opérations menées après une catastrophe naturelle et simplifier les procédures de prise de décision et d'autorisation à des fins d'exécution budgétaire.

Rappelant que l'implication croissante d'acteurs non humanitaires dans la réaction aux crises humanitaires entraîne un risque majeur de confusion des rôles entre acteurs militaires et humanitaires, les députés demandent l'augmentation des montants et le renforcement des capacités et des ressources permettant de garantir que l'aide humanitaire et la protection civile demeurent des tâches exclusivement civiles.

Principes humanitaires, droit international humanitaire et protection de l'espace humanitaire : les députés rappellent que **l'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion de crise** et regrettent la politisation croissante de l'aide humanitaire et ses conséquences sur le respect de « l'espace humanitaire ». Ils demandent dès lors, une fois encore, que le personnel militaire et civil et les acteurs humanitaires agissent conformément aux principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité. Ils demandent également à la Commission de s'assurer que des fonds supplémentaires soient alloués à des activités de promotion du droit international humanitaire (DIH) et de diffusion sur le terrain auprès des porteurs d'armes, des jeunes, de la classe politique et de la société civile.

Un cadre commun pour la fourniture de l'aide : les députés font un certain nombre d'observations sur la qualité de l'aide, la diversité et la qualité des partenariats et la coordination de l'aide au niveau international et européen. Ils rappellent notamment que la fourniture de l'aide doit reposer uniquement sur

les besoins identifiés et le degré de vulnérabilité, en accordant notamment une attention particulière aux femmes, aux enfants et aux personnes handicapées. Les députés encouragent la poursuite du travail de la Commission dans les domaines sectoriels, tels que la nutrition, la protection, l'égalité hommes-femmes et la violence sexuelle, les réfugiés, les personnes qui reviennent au pays et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI). Ils appellent en outre à l'intégration systématique de la dimension hommes-femmes et de la santé reproductive dans la réaction humanitaire en matière de services de santé de première urgence. Ils constatent au passage l'aggravation de la violence fondée sur le sexe et des violences sexuelles dans le contexte humanitaire, où le viol systématique est parfois utilisé comme arme de guerre.

Sur le plan technique, les députés suggèrent que l'aide apportée par l'Union en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine : i) soutienne l'économie locale (notamment en achetant, dans la mesure du possible, des denrées alimentaires produites localement), ii) respecte la diversité des acteurs intervenant au plan local (Nations unies, Croix-Rouge, Croissant-Rouge, ONG), iii) renforce les capacités des acteurs locaux, iv) respecte le rôle des ONG ; v) soit cohérente vu le nombre parfois importants d'intervenants dans une crise ; vi) respecte les principes de reddition des comptes et d'évaluations régulières des actions mises en œuvre.

Utilisation des moyens et capacités militaires et de protection civile : les députés réaffirment qu'il faut clairement distinguer les mandats des acteurs militaires et humanitaires, en particulier dans les zones touchées par des catastrophes naturelles et en proie à des conflits armés. Il est en effet 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. Ils demandent notamment à la Commission d'entreprendre des actions de sensibilisation à la spécificité de l'aide humanitaire au sein de la politique extérieure de l'Union, et aux États membres de s'assurer que leurs forces armées respectent et appliquent les directives des Nations unies. Ils estiment par ailleurs qu'un dialogue entre acteurs militaires et humanitaires est nécessaire afin de favoriser une compréhension mutuelle.

Rappelant les récentes tragédies en Haïti et au Pakistan qui ont de nouveau démontré la nécessité de renforcer les instruments dont dispose l'Union européenne pour faire face aux catastrophes en termes d'efficacité, de rapidité, de coordination et de visibilité de l'aide, les députés réitèrent leur appel à la **création d'une capacité européenne de réaction rapide**. Ils appellent dès lors la Commission à présenter des propositions législatives ambitieuses afin de mettre en place une telle force, basée sur une optimisation du mécanisme communautaire actuel de protection civile et sur une mutualisation des moyens nationaux existants, n'entraînant ainsi pas de coûts supplémentaires importants et s'inspirant des modalités éprouvées dans le cadre des actions préparatoires. Le financement de la force de protection civile devrait en outre venir s'ajouter au financement en cas d'urgence humanitaire. Les députés estiment également que ladite force pourrait consister en un engagement de certains États membres de mettre volontairement à disposition des modules essentiels de protection civile, déterminés à l'avance et prêts à intervenir immédiatement pour des opérations de l'Union coordonnées par le centre de suivi et d'information (MIC). Ces modules, déjà disponibles au niveau national, resteraient sous leur contrôle, et leur déploiement en "stand-by" formerait le noyau de la protection civile de l'Union pour réagir aux catastrophes à l'extérieur et à l'intérieur de ses frontières.

La continuité de l'aide : les députés prient la Commission de mettre pleinement en œuvre la nouvelle stratégie européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophe dans les pays en développement et d'élaborer des programmes en matière de capacité de prévention des catastrophes et de gestion de la réaction, en collaboration avec les gouvernements nationaux, les autorités locales et les organisations de la société civile des pays bénéficiaires. Ils prônent en particulier une augmentation significative des montants alloués à cette dimension.

Ils regrettent enfin que peu de progrès aient été constatés ces dernières années dans le domaine du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement malgré la multiplication des engagements politiques. Ils demandent dès lors que davantage de moyens soient déployés afin d'assurer la continuité de

l'aide et que la réflexion s'oriente vers la flexibilité et la complémentarité des dispositifs financiers existants.