Corps volontaire européen d'aide humanitaire («initiative des volontaires de l'aide de l'Union européenne»)

2012/0245(COD) - 19/09/2012 - Document de base législatif

OBJECTIF : instituer un Corps volontaire européen d'aide humanitaire appelé «Volontaires de l'aide de l'UE».

ACTE PROPOSÉ : Règlement du Parlement européen et du Conseil.

CONTEXTE : face à l'augmentation du nombre et de l'ampleur des crises humanitaires (catastrophes naturelles, crises d'origine humaine), l'Union se devait d'assurer une aide humanitaire adéquate en répondant à ces besoins humanitaires accrus.

Comme le prévoit l'article 214, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la présente proposition établit le cadre du Corps volontaire européen d'aide humanitaire, qui devrait permettre d'offrir des contributions communes à des volontaires européens pour des actions d'aide humanitaire. Elle a pour objectif d'**exprimer les valeurs humanitaires de l'Union et sa solidarité avec les personnes dans le besoin que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE**. L'objectif est également de **donner une image positive de l'Union dans le monde** et de promouvoir l'intérêt pour des projets paneuropéens visant à soutenir les actions d'aide humanitaire.

La proposition se fonde sur la communication de la Commission 2010 intitulée «Comment exprimer la solidarité des citoyens européens par le volontariat» qui présentait les principes directeurs, les lacunes existantes et les conditions nécessaires pour contribuer de façon positive à l'aide humanitaire de l'Union. Le Conseil et le Parlement européen se sont déclarés très favorables à cette initiative, en réaffirmant le rôle clé de l'Union dans la promotion du volontariat et en déterminant certains éléments essentiels de ce Corps.

Cette proposition contribuera par ailleurs :

- aux objectifs de la politique extérieure de l'Union, notamment à ses objectifs humanitaires ;
- à renforcer les avantages procurés aux communautés d'accueil des pays tiers et à améliorer l'impact des activités sur les volontaires ;
- à améliorer l'employabilité, la formation et l'expérience d'apprentissage informelle des jeunes qui vont acquérir un important investissement en capital humain.

ANALYSE D'IMPACT : les parties intéressées, y compris les principales organisations d'aide humanitaire (Croix-Rouge/Croissant-Rouge, agences des Nations unies), les représentants des États membres et d'autres acteurs concernés, ont été tout particulièrement consultées sur différentes questions relatives au Corps volontaire d'aide humanitaire.

Un rapport d'analyse d'impact a été élaboré pour examiner les options stratégiques et leurs impacts potentiels. Les principaux problèmes recensés étaient les suivantes : i) absence d'approche structurée de l'UE à l'égard du volontariat; ii) faible visibilité de l'action humanitaire de l'UE et de sa solidarité avec les personnes dans le besoin; iii) absence de mécanismes d'identification et de sélection cohérents entre les

États membres; iv) disponibilité insuffisante de volontaires qualifiés pour l'aide humanitaire; v) carences en matière de capacité d'intervention d'urgence pour l'aide humanitaire; vi) faible capacité des organisations d'accueil.

L'analyse d'impact a examiné diverses options stratégiques résultant de la combinaison de différents modules et modes de gestion:

- ***Option stratégique 1*** qui comprend 1) l'élaboration de normes pour l'identification, la sélection et la formation de volontaires et 2) l'élaboration d'un dispositif de certification pour les organisations d'envoi.
- ***Option stratégique 2***: en plus des modules de l'option 1, elle comprend 3) le soutien pour la formation des volontaires de l'UE en matière d'aide humanitaire, 4) la création d'un registre des volontaires formés de l'UE, 5) l'élaboration de normes et d'un dispositif de certification pour la gestion des volontaires dans les organisations d'accueil.
- ***Option stratégique 3***: en plus de tous les modules de l'option 2, elle comprend 6) le soutien au déploiement des volontaires de l'UE, 7) le renforcement des capacités des organisations d'accueil des pays tiers, et 8) la **création d'un réseau de volontaires humanitaires de l'UE**. Cette option serait mise en œuvre en partenariat avec les organisations d'aide humanitaire, qui identifieraient, choisiraient et déploieraient les volontaires.
- ***Option stratégique 4***: elle comprend tous les modules de l'option 3, mis en œuvre par la Commission européenne sous la forme d'un mode de gestion directe.

Sur la base de cette évaluation des impacts potentiels économiques, sociaux et environnementaux, **l' option stratégique 3** a été recommandée comme l'option la plus efficiente et la plus efficace.

BASE JURIDIQUE : article 214, par. 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

CONTENU : la proposition définit le statut et les modalités de fonctionnement des volontaires de l'aide de l'UE. Elle suit une approche de facilitation et se limite aux éléments essentiels nécessaires à la mise en œuvre du règlement, en précisant notamment ses objectifs généraux et opérationnels, les principes et actions envisagées, les dispositions d'aide financière et les dispositions générales de mise en œuvre.

Objectif général et objectifs opérationnels : l'objectif des volontaires sera d'exprimer les valeurs humanitaires de l'Union et sa solidarité avec les personnes dans le besoin par la promotion d'une initiative des volontaires de l'aide de l'UE efficace et visible, qui contribue au renforcement de la capacité de l' Union à répondre aux crises humanitaires et au développement des capacités et de la résilience des communautés vulnérables ou frappées par des catastrophes dans des pays tiers.

Dans ce contexte, la proposition fixe une série d'**objectifs opérationnels** répondant aux axes suivants :

1. augmenter et améliorer la capacité de l'Union à fournir une aide humanitaire ;
2. améliorer les qualifications et les compétences des volontaires dans le domaine de l'aide humanitaire et leurs conditions de travail ;
3. renforcer les capacités des organisations d'accueil et favoriser le volontariat dans les pays tiers ;
4. promouvoir la visibilité des valeurs de l'aide humanitaire de l'Union ;
5. renforcer la cohérence et l'homogénéité du volontariat dans tous les États membres afin d'accroître les possibilités des citoyens de l'Union de participer à des actions et opérations d'aide humanitaire.

Pour chacun de ces objectifs opérationnels, des indicateurs clés sont fixés en vue d'assurer le suivi, l' évaluation et l'examen des performances. Ces indicateurs restent indicatifs et peuvent être modifiés en fonction de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des actions.

Principes généraux : les actions des volontaires :

- seront menées conformément aux principes d'aide humanitaire de l'humanité, de la neutralité, de l' impartialité et de l'indépendance ;
- répondront aux besoins des communautés locales et des organisations d'accueil, et contribueront à la professionnalisation de la fourniture d'aide humanitaire.

Dans ce contexte, **la sûreté et la sécurité des volontaires constituera une priorité**.

Les volontaires de l'aide de l'UE encourageront en outre des activités communes et **la participation de volontaires de différents pays** et favoriseront **des projets communs et des partenariats transnationaux** entre les organisations chargées de la mise en œuvre.

Type d'actions menées par les volontaires : les volontaires poursuivront les objectifs mentionnés à la proposition par les types d'actions suivants:

- élaboration et gestion de normes relatives aux candidats volontaires et aux volontaires de l'aide de l' UE;
- élaboration et gestion d'un dispositif de certification pour les organisations d'envoi et d'accueil;
- identification et sélection des candidats volontaires;
- mise en place d'un programme de formation et soutien pour des stages de formation et d' apprentissage;
- élaboration, tenue et mise à jour d'un registre des volontaires de l'aide de l'UE;
- déploiement des volontaires de l'aide de l'UE dans des pays tiers pour des actions et opérations d' aide humanitaire;
- renforcement des capacités des organisations d'accueil;
- création et gestion d'un réseau de volontaires de l'aide de l'UE;
- communication, sensibilisation et augmentation de la visibilité;
- activités auxiliaires renforçant la responsabilité, la transparence et l'efficacité des volontaires de l' aide de l'UE.

Ces différentes actions pourront bénéficier d'une **aide financière** et être mises en œuvre par les différents bénéficiaires sur la base d'un programme de travail annuel de la Commission.

En ce qui concerne certaines actions spécifiques, la proposition apporte les précisions suivantes :

- **Normes relatives aux candidats volontaires et aux volontaires de l'aide de l'UE** : la Commission devra élaborer des normes qui définiront le cadre stratégique et les exigences minimales pour garantir l'efficacité, l'efficience et la cohérence des principales actions de cette initiative que sont **le recrutement et la préparation des candidats volontaires**, ainsi que **le déploiement et la gestion des volontaires** de l'aide de l'UE. Ces normes garantiront le devoir de diligence et couvriront notamment les responsabilités des organisations d'envoi et d'accueil, les exigences minimales portant sur la prise en charge des frais de séjour, d'hébergement et des autres dépenses pertinentes, la couverture d'assurance et d'autres éléments pertinents.
- **Certification** : les organisations d'envoi qui souhaitent sélectionner, préparer et déployer des volontaires de l'aide de l'UE devront être **certifiées conformes** à ces normes. Elles devront remplir différents critères d'admissibilité et suivre une procédure de certification différenciée (à définir dans des actes d'exécution), qui prendra en considération leur nature et leur capacité (par ex. organismes publics des États membres, ONG). Les acteurs de la protection civile et de la coopération au développement qui travailleront dans le domaine de l'aide humanitaire seront aussi considérés comme éligibles. Un dispositif de certification différentié sera créé pour les organisations d'accueil éligibles. Bien que les **entreprises privées** ne soient pas éligibles à titre d'organisations d'envoi ou d'accueil, elles pourront être **associées aux projets** et cofinancer une partie des coûts du volontaire afin d'encourager le volontariat des entreprises.
-

- **Identification et sélection des candidats volontaires** : les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers résidant légalement au sein de l'UE pendant une longue durée pourront participer aux activités des volontaires de l'aide de l'UE. Sous réserve des accords visés à la proposition, les citoyens des pays candidats, des pays candidats potentiels et des pays partenaires de la politique européenne de voisinage pourront demander à devenir volontaires de l'aide de l'UE. Sur la base d' un programme de travail annuel, la Commission publiera des appels à propositions pour l' identification et la sélection de candidats volontaires par les organisations d'envoi certifiées. Les organisations d'envoi qui se verront attribuer les marchés en réponse à ces appels à propositions identifieront et sélectionneront les candidats volontaires pour **une formation**, après évaluation préalable des besoins des pays tiers par les organisations d'envoi ou d'accueil ou par d'autres acteurs concernés.
- **Formation et préparation préalable au déploiement** : les candidats volontaires sélectionnés suivront une formation personnalisée qui prendra en compte leur expérience antérieure. Le programme de formation sera organisé par la Commission et mis en œuvre par des organisations ayant une expérience spécifique dans le domaine de la formation. En outre, dans le cadre de leur formation et selon leurs besoins de formation, les candidats volontaires pourront acquérir une expérience pratique par le biais de **stages d'apprentissage** ou d'autres formes de préparation à court terme, **préalables au déploiement** et dispensées par des organisations d'envoi certifiées.
- **Registre des volontaires de l'aide de l'UE** : le degré de préparation des candidats volontaires au déploiement dans les pays tiers devra être évalué. Si les candidats réussissent cette évaluation, ils figureront dans un **registre des volontaires de l'aide de l'UE éligibles au déploiement**, géré par la Commission. Ce registre comprendra également les volontaires déjà déployés, s'ils envisagent un déploiement futur.
- **Déploiement des volontaires de l'aide de l'UE dans des pays tiers** : sur la base de son programme de travail annuel, la Commission publiera des appels à propositions pour le déploiement des volontaires de l'aide de l'UE par les organisations d'envoi certifiées. Les organisations d'envoi qui se verront attribuer les marchés en réponse à ces appels à propositions pourront sélectionner des volontaires du registre et les déployer au sein des organisations d'accueil. La Commission pourra également déployer les volontaires du registre dans ses bureaux locaux d'aide humanitaire ou dans le cadre **d'opérations d'intervention dans des pays tiers par le biais du Centre de réaction d' urgence**, qui facilite la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes. Les dispositions spécifiques du déploiement seront établies dans un contrat entre l'organisation d'envoi et le volontaire.
- **Renforcement de la capacité des organisations d'accueil** : par le biais de cette action, la Commission pourra soutenir les actions de renforcement des capacités des organisations d'accueil afin de garantir une gestion efficace des volontaires de l'aide de l'UE et la durabilité des effets de leur travail, y compris l'encouragement du volontariat local.
- **Réseau des volontaires de l'aide de l'UE** : cette action envisage **la création d'un réseau de volontaires de l'aide de l'UE géré par la Commission**. Composé des volontaires de l'aide de l' UE, ce réseau facilitera leur interaction et mènera des activités spécifiques, notamment grâce au partage des connaissances et à la diffusion d'informations. Il soutiendra également d'autres activités, telles que des séminaires, des ateliers et des activités d'anciens.
- **Communication, sensibilisation et visibilité** : cette action appuiera des actions d'information, de communication et de sensibilisation afin de promouvoir les volontaires de l'aide de l'UE et d' encourager le volontariat en matière d'aide humanitaire. La Commission élaborera un plan d'action en matière d'information et de communication, qui sera mis en œuvre par tous les bénéficiaires, notamment par les organisations d'envoi et d'accueil.

Dispositions financières : des dispositions sont prévues pour fixer le cadre des actions éligibles à une aide financière et les bénéficiaires potentiels de l'aide financière. Dans ce contexte, la Commission pourra prendre en considération la valeur ajoutée et les avantages en matière de gestion liés à la **création d'un fonds fiduciaire de l'UE**.

Programme de travail : afin de mettre en œuvre la proposition de règlement, la Commission adoptera un programme de travail annuel qui spécifiera les objectifs poursuivis, les résultats attendus et les modalités de mise en œuvre. Le programme de travail contiendra en outre une description des actions à financer, une indication du montant alloué à chaque action et un calendrier indicatif de mise en œuvre. Dans le cas de subventions, des priorités, des critères d'évaluation et des taux maximum de cofinancement seront également fixés.

Cohérence et complémentarité : lors de la mise en œuvre du futur règlement, la cohérence et la complémentarité devra être assurée avec les autres domaines de l'action extérieure de l'Union et avec les autres politiques pertinentes de l'Union (en particulier, politique de développement) ainsi qu'avec les actions menées dans les États membres et/ou avec les organisations internationales pertinentes.

Rapport et évaluations : le règlement devra être régulièrement évalué, notamment à titre intérimaire en 2017 et dans le cadre d'un rapport final prévoyant une communication sur la poursuite de l'initiative (au plus tard le 31 décembre 2018).

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : la communication de la Commission intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020» prévoit, pour la création du Corps volontaire européen d'aide humanitaire, des engagements budgétaires d'un montant de **239,1 millions EUR** (prix courants).

ACTES DÉLÉGUÉS : la Commission aura le pouvoir d'adopter les modalités de certaines actions moyennant des actes délégués portant sur les normes et la modification des indicateurs des objectifs opérationnels, ou moyennant des actes d'exécution portant notamment sur le dispositif de certification et les modalités du programme de formation.