



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.6.2007
COM(2007) 317 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire

{SEC(2007) 781}
{SEC(2007) 782}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire

1. L'ACTION HUMANITAIRE DANS UN MONDE EN ÉVOLUTION

L'action humanitaire est une tradition séculaire de solidarité, ancrée dans l'esprit des personnes agissant dans le but d'aider les victimes de crises. L'objectif de l'aide humanitaire est de sauver des vies et de fournir un secours immédiat aux personnes faisant face à une crise sévère que celle-ci soit le résultat d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit. Au cours des trente dernières années, les principes, la qualité et le professionnalisme des acteurs de l'aide humanitaire internationale ont fait l'objet d'une attention croissante.

Les acteurs de l'aide humanitaire sont toutefois confrontés, aujourd'hui, à un certain nombre de défis spécifiques. Les crises humanitaires sont de plus en plus fréquentes et lourdes de conséquences; elles sont liées aux changements climatiques, à la nature changeante des conflits, à une compétition croissante pour l'accès à l'énergie et aux ressources naturelles, à l'extrême pauvreté, à une gouvernance insuffisante et à des États inefficaces. Les principales victimes sont civiles, la plupart d'entre elles vivant dans les pays en développement. Il existe une tendance croissante à ignorer ou enfreindre de manière flagrante le droit humanitaire et international. La violation de « l'espace humanitaire »¹ rend l'accès aux populations vulnérables plus difficiles et affecte la protection et la sécurité des travailleurs humanitaires, deux conditions préalables essentielles pour l'action humanitaire ainsi que pour l'UE et ses partenaires afin de pouvoir continuer à porter assistance aux personnes touchées par une crise.

L'aide humanitaire est l'une des principales politiques extérieures de l'UE. Collectivement, l'UE est le donateur humanitaire principal dans le monde et les Européens sont très engagés dans le soutien de l'action humanitaire. Cela engendre une responsabilité et des attentes particulières vis-à-vis de l'UE. Il est temps de soutenir l'action humanitaire européenne face à ces évolutions en établissant un Consensus européen explicite sur les valeurs et les principes communs qui constituent le fondement de l'action humanitaire de l'UE. Il convient également de chercher les moyens pratiques pour renforcer la complémentarité des actions humanitaires des États membres et de la Communauté afin d'accroître l'efficacité de l'aide de l'UE. Le consensus européen sur l'aide humanitaire devrait encourager une approche plus cohérente, systématique et globale de l'aide humanitaire. Une volonté claire d'appliquer les bonnes pratiques de l'aide humanitaire et une définition des rôles des acteurs respectifs sont essentiels pour aider à préserver l'espace humanitaire et, en conséquence, notre capacité de continuer à fournir de l'aide aux personnes qui

¹ Pour tous les termes soulignés, veuillez vous référer aux définitions du glossaire dans l'annexe.

en ont besoin. Le consensus sur l'aide humanitaire devrait donc être différent et complémentaire au Consensus européen pour le développement de décembre 2005².

Lors de l'élaboration de cette communication, la Commission a analysé les enseignements tirés de ses réponses aux crises³ et a procédé à une consultation intensive de ses partenaires humanitaires qui a montré qu'il existe un vaste consensus sur les difficultés auxquelles est confronté le personnel humanitaire⁴; notamment sur la « responsabilité de protéger » et la « sécurité des personnes ».

2. UNE VISION COMMUNE

2.1. Valeurs, Principes et Cohérence

L'action humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur de la solidarité des citoyens européens vis-à-vis des peuples qui souffrent. Dans un monde frappé par des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus graves, et dans lequel la souffrance humaine résultant de conflits persiste et touche le plus durement les gens les plus pauvres, les acteurs européens doivent travailler ensemble pour assurer la distribution efficace d'aide aux victimes de crises humanitaires et pour réduire leur vulnérabilité.

En tant qu'instrument d'action, l'aide humanitaire fait partie d'un ensemble d'actions extérieures de l'UE. Bien que contribuant activement à la protection et à l'autonomisation des victimes de catastrophe, l'aide humanitaire n'est pas un instrument de gestion des crises: l'UE est fermement attachée aux principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Cette approche fondée sur des principes est essentielle pour que l'UE soit acceptée et capable de fournir une aide aux victimes de crises dans des contextes politiques et de sécurité souvent complexes. La façon dont l'UE est perçue et sa volonté de neutralité et d'indépendance dans l'action humanitaire sont clairement liées au comportement et à l'engagement sur le terrain. Tous les acteurs de l'UE impliqués dans une réponse à une situation de crise doivent travailler en respectant ces principes.

L'aide humanitaire diffère d'autres types d'aide en ce sens qu'elle a pour seul objectif de fournir une réponse d'urgence dans le but de sauver et protéger la vie ainsi que de prévenir et soulager la souffrance humaine là où le besoin se fait sentir si les acteurs locaux sont débordés, impuissants ou non disposés à agir. La capacité de faire face et la réponse locale aux crises permettent de sauver des vies. Alors que les principes et les modalités caractérisant l'aide humanitaire sont spécifiques et différents d'autres formes d'aide, il convient d'assurer la cohérence avec d'autres instruments politiques, en particulier ceux liés à la gestion des crises et à la coopération au développement.

² « Le Consensus Européen » (JO C 46 du 24.2.2006).

³ Voir document de travail des services de la Commission SEC(2007) 781: Rapport sur des réponses à des crises.

⁴ Voir document de travail des services de la Commission SEC(2007) 782: Rapport sur les résultats de la consultation pour un Consensus sur la politique d'aide humanitaire européenne.

L'expérience globale de ces dernières années a malheureusement démontré un manque persistant de respect de la législation internationale, notamment le Droit Humanitaire International. En 2005, l'UE a adopté des lignes directrices concernant la promotion du respect du Droit Humanitaire International (DHI)⁵ par les États tiers et, le cas échéant, par des acteurs non étatiques. Ces lignes directrices concernent un grand nombre d'actions allant de l'évaluation et de l'établissement de rapports à la lutte contre l'impunité, en passant par le dialogue politique et les mesures restrictives dans le cadre d'opérations de gestion de crise. La Commission Européenne souligne l'importance d'une approche préventive afin de préserver les conditions nécessaires à l'action humanitaire.

Action engagée et fondée sur des principes

L'UE devrait:

- veiller au respect et promouvoir les principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance; et ainsi contribuer à préserver l'espace humanitaire et la capacité à distribuer l'aide;
- prôner énergiquement et systématiquement le respect du droit international;
- garantir la cohérence politique, la complémentarité et l'efficacité en utilisant les instruments dont elle dispose et en usant de son influence pour s'attaquer aux causes profondes des crises humanitaires et les prévenir.

2.2. L'UE et l'aide humanitaire

En 2006, l'UE a été collectivement le donateur le plus important en faveur de l'aide humanitaire officielle et sa contribution a dépassé les 2 milliards d'euros d'aide à la réponse humanitaire, ce qui représente plus de 40% de l'assistance humanitaire internationale globale officiellement annoncée⁶. En 2006, l'aide humanitaire de la CE a bénéficié à 75 pays et à 100 millions de personnes⁷, ce qui a permis de sauver de nombreuses vies dans le monde entier, notamment dans le cadre de ce que l'on appelle les crises oubliées. La contribution de l'UE comprend l'aide humanitaire de la Communauté (gérée par la Commission) et la mise à disposition directe par les États membres d'un volume considérable d'aide humanitaire bilatérale, les compétences étant partagées.

L'efficacité et l'impact de la fourniture d'aide humanitaire par l'UE pourraient être considérablement renforcés par un réflexe et une pratique de coordination accrus et un échange actif d'expériences. Cela permettrait à tous les États membres d'améliorer la qualité de la réponse humanitaire globale. Coordonner les positions dans les enceintes humanitaires et sur la promotion de l'aide humanitaire, rend la voix de l'UE prépondérante. La présence assidue de la CE dans le secteur de l'aide humanitaire est un atout précieux qui constitue un point focal naturel pour les représentants de l'UE travaillant ensemble pour préparer et répondre à l'urgence,

⁵ Lignes directrices de l'Union Européenne concernant la promotion du droit humanitaire international (JO C 327 du 23.12.2005, p. 4).

⁶ Selon les chiffres du système de traçage financier des NU (UN-OCHA).

⁷ Population ciblée : population bénéficiant directement et indirectement de l'aide humanitaire financée par la CE.

reliant de manière cohérente les efforts humanitaires internationaux et les approches coordinatrices (« Cluster System »).

Objectifs de la coordination renforcée de l'UE

- agir de manière concertée pour renforcer et optimiser la réponse humanitaire globale;
- promouvoir et soutenir des stratégies de distribution de l'aide bien organisées;
- partager les conceptions sur les besoins et les réponses appropriées;
- identifier les lacunes et garantir que des dispositifs solides sont en place pour réagir avant le déclenchement d'une crise.

2.3. Principes et bonnes pratiques

Le recours à des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire doit être fermement enracinés dans les actions internationales. L'initiative sur les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (GHD) lancée en juin 2003 fournit une base utile, y compris une définition de l'aide humanitaire, un engagement ferme de respecter les principes humanitaires fondamentaux et une ligne directrice sur les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. La CE considère qu'il est temps pour l'UE dans son ensemble de se prononcer plus activement sur la substance de ce que constitue les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et d'indiquer comment traduire cela dans la pratique. Ce travail devrait être associé à une approche de partenariat élargi. En s'appuyant sur l'initiative GHD et sur d'autres normes et processus existants⁸, l'UE devrait soutenir une approche globale destinée à promouvoir les bonnes pratiques de l'action humanitaire par le biais d'un bon partenariat humanitaire ('Good Humanitarian Partnership') regroupant les donateurs (« traditionnels » et « émergents ») et les partenaires (acteurs internationaux et locaux).

L'UE devrait:

- confirmer son engagement et, conjointement, évaluer la mise en œuvre de l'aide humanitaire dans le cadre des « Principes et Bonnes Pratiques pour l'Action Humanitaire »;
- soutenir une approche internationale ambitieuse regroupant les donateurs et les partenaires pour analyser les principes, les normes et les bonnes pratiques concernant l'action humanitaire ('Good Humanitarian Partnership').

⁸ Notamment les « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes » (1994) et la « Charte Humanitaire » et Normes Minimales de SPHERE.

3. TRADUIRE LES PRINCIPES DANS LA PRATIQUE

3.1. Aide adéquate et équitable basée sur les besoins et les normes

Vu que la perception d'un manque de fonds en faveur de l'aide humanitaire persiste en dépit d'un engagement à accroître les niveaux de l'Aide Publique au Développement (APD), l'UE devrait analyser le volume et l'efficacité du financement. Ce dernier devrait être basé sur des normes minimales convenues d'aide et de protection.

De plus, l'aide humanitaire doit être allouée de manière transparente selon les besoins. Actuellement, il n'existe pas de cadre unique ou d'approche approuvée pour évaluer les besoins. La CE applique une méthodologie spécifique et globale d'évaluation des besoins associée à sa stratégie de programmation annuelle et procède chaque année à une évaluation des crises oubliées ('Forgotten Crises Assessment'). Les résultats sont transmis à toutes les parties intéressées. Des évaluations détaillées des besoins sont effectuées par un large réseau d'experts et de bureaux de la DG ECHO sur le terrain en étroite consultation avec d'autres services de la Commission et des États membres.

Lorsque cela est possible, les bonnes pratiques d'une aide efficace signifient que l'aide en nature devrait puiser dans les ressources et acquisitions locales et régionales ainsi que les stocks prépositionnés afin d'éviter les excessifs coûts environnementaux et financiers supplémentaires de l'expédition sur de longues distances de l'aide en provenance d'Europe. Naturellement, la décision de savoir où acquérir l'aide doit rester contextuelle. D'autres modalités « innovantes » de distribution de l'aide devraient aussi être envisagées, y compris les approches n'impliquant pas de distribution de marchandises comme le versement d'espèces ou la remise de bons d'achat.

Fournir une aide efficace

L'UE devrait:

- s'engager à fournir une aide humanitaire de manière appropriée conformément à sa volonté d'accroître l'APD;
- baser cette aide sur des normes minimales approuvées d'assistance et de protection;
- s'efforcer de créer un cadre commun pour l'évaluation des besoins et la transmission des résultats d'analyse d'experts;
- assurer une réponse globale équilibrée tout en accordant un intérêt particulier aux « crises oubliées », aux besoins négligés et aux crises confrontées à de sérieux manques de financement là où le besoin sont clairement démontré.

3.2. Partenariat

Le partenariat est un élément clé d'une distribution efficace de l'aide humanitaire. Les donateurs de l'UE travaillent par l'intermédiaire de multiples partenaires chargés de la mise en œuvre de l'aide humanitaire: les ONG européennes et locales, les Nations unies et les organisations de la Croix-Rouge; chacune ayant un rôle essentiel et complémentaire à jouer. La distribution de l'aide humanitaire dans des circonstances

difficiles exige de la qualité, du professionnalisme, de l'expérience et de la coopération avec les autres acteurs. Tous les partenaires des donateurs européens devraient observer les normes et lignes directrices internationales applicables à la fourniture de l'aide; leurs actions devraient être transparentes et ils devraient être responsables à l'égard des bénéficiaires ainsi que de ceux fournissant le financement.

L'UE reconnaît et soutient totalement le rôle central que jouent les Nations unies - dont le fer de lance est le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) - dans la promotion d'une réponse internationale cohérente aux crises humanitaires et approuve les efforts concertés faits pour réformer le système humanitaire. Une bonne coordination entre les partenaires et avec les donateurs, en particulier sur le terrain, sur la base d'une large participation et d'une utilisation souple de l'approche par groupes sectoriels ('Cluster Approach'), est essentielle pour une aide humanitaire efficace.

Diversité et qualité du partenariat

L'UE devrait:

- insister sur son soutien intrinsèque à une pluralité de partenaires chargés de la mise en œuvre - les ONG, les NU et les organisations de la Croix-Rouge;
- reconnaître que chacun des partenaires offre des avantages comparatifs pour répondre à certaines situations ou circonstances;
- soutenir le rôle central de coordination des NU dans le processus de réformes visant à améliorer la réponse humanitaire internationale globale.

Les critères de sélection des partenaires chargés de la mise en œuvre devraient être les suivants:

- professionnalisme;
- capacité de répondre à un besoin identifié (y compris la présence et l'accès);
- respect des principes humanitaires, des lignes directrices internationales et des bonnes pratiques concernant la fourniture de l'aide;
- connaissance spécialisée ou mandat;
- coût-efficacité;
- partenariat et contexte locaux;
- responsabilité, y compris des rapports transparents sur les résultats.

3.3. Efficacité, qualité et responsabilité

Rapidité et qualité sont deux critères essentiels de la distribution de l'aide humanitaire. En tant que donateurs, il est de notre responsabilité de veiller à ce que l'aide fournie représente la meilleure option possible et remplisse la mission fixée. L'aide doit être convenablement adaptée aux circonstances spécifiques d'une crise humanitaire particulière. Des données qualitatives et des indicateurs de performance, des critères de coût-efficacité (par exemple, frais généraux proportionnels à l'aide destinée aux bénéficiaires) et un partenariat avec les populations locales pour gérer la réponse, en particulier dans le cas de crises de longue durée, sont des éléments que l'Union européenne doit attentivement prendre en considération pour garantir que son aide humanitaire est mise en œuvre de manière efficace afin d'être la plus utile possible aux personnes qui en ont besoin. Une approche de qualité exige un haut

niveau de fiabilité des partenaires chargés de la mise en œuvre qui seront choisis sur la base de critères d'éligibilité et de contrôle des performances. L'expérience de la CE montre qu'il est possible et nécessaire de combiner réponse rapide et efficacité de l'aide humanitaire avec une politique stricte de responsabilisation⁹ par le biais de systèmes d'agrément de partenaires et de mesures de contrôle financier. Cela fait partie intégrante du principe de responsabilité face à l'opinion publique européenne et aux bénéficiaires de l'aide.

3.4. Capacités de réponse rapide

L'enquête sur les Interventions Humanitaires de 2005 (Humanitarian Response Review) a mis en lumière d'importantes lacunes dans la capacité globale de réponse de la communauté humanitaires, dont certaines sont traitées par la réforme du système humanitaire. L'UE doit accroître ses capacités de réponse en cas de crise afin de combler les lacunes restantes. Son rôle consiste à soutenir les actions menées au niveau international pour identifier et supprimer les lacunes en matière de capacité à un niveau global (par exemple en ce qui concerne la logistique et le prépositionnement) et de garantir que ces capacités sont à la disposition d'un grand nombre de partenaires. Il s'agirait notamment de contribuer à la création d'antennes régionales et de prendre des mesures pour mettre à disposition des capacités supplémentaires en cas de crises majeures, par exemple pour le transport ou les équipes d'évaluation.

Des mesures à long terme de renforcement des capacités, notamment des systèmes d'alerte précoce au niveau local, national et régional, des formations et des systèmes d'information communs, doivent également être renforcées. En ce qui concerne l'aide au renforcement des capacités au niveau local, en particulier dans les zones où les crises se prolongent ou sont récurrentes, il conviendrait de se concentrer sur la qualité et la durabilité dans le but évident d'accroître le potentiel d'actions humanitaires indépendantes au niveau local.

Les capacités de l'UE pourraient être renforcées par une méthode souple mais systématique et opérationnelle afin d'assurer en temps voulu la coordination des donateurs de l'UE et de permettre de recourir davantage aux capacités, aux ressources et aux expertises disponibles. Des mesures pratiques sont également nécessaires pour assurer la complémentarité avec les équipes de roulement/déploiement d'urgence. Du fait de sa présence permanente sur place, la Commission Européenne devrait faciliter une réponse humanitaire rapide, de qualité, coordonnée sur le terrain par l'UE et s'inscrivant dans le cadre des opérations de secours au niveau international.

3.5. Utilisation des ressources et des capacités de la protection civile et militaire

L'aide humanitaire européenne est une politique qui utilise divers instruments de la Communauté et des États membres, y compris les ressources de la protection civile coordonnées par le Centre de Monitoring et d'Information (MIC) en liaison avec la Présidence de l'UE ou envoyées de manière bilatérale ; de telles ressources sont

⁹ Voir, par exemple, le Rapport Spécial 3/2006 de la Cour des comptes européenne concernant la réponse humanitaire de la Commission européenne en réaction au tsunami.

mobilisées dans de nombreuses opérations autres que les réponses en cas de catastrophe humanitaire¹⁰. De plus en plus, les États membres utilisent leurs capacités de protection civile lors de réponses aux catastrophes se produisant en dehors de l'Europe, ce qui répond au souhait exprimé par leurs citoyens de mettre à disposition les capacités existantes à des fins de solidarité internationale. En cas d'action humanitaire, il est essentiel que les différents acteurs et instruments européens soient convenablement coordonnés afin de maximiser leur complémentarité et leur cohérence.

Les ressources de la protection civile peuvent contribuer de manière importante aux actions humanitaires sur la base d'évaluations des besoins humanitaires et des avantages qu'elles offrent en termes de rapidité, d'expertise sectorielle et d'efficacité en particulier dans la première phase des opérations de secours. Lorsque ces ressources interviennent dans un contexte humanitaire hors de l'UE, il est important qu'elles soutiennent et complètent le travail des acteurs humanitaires conformément aux principes et lignes directrices adoptés au niveau international – en particulier en matière de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Les moyens et ressources de la protection civile couvrent un large éventail de moyens à la fois militaires et civils appartenant à l'État. De telles ressources sont utilisées en réponse à une demande formelle de l'État touché, ce qui, dans le cas de pays en guerre ou d'États instables, reviendrait très certainement à intervenir à la demande d'un des belligérants. À son tour, cela risquerait de compromettre la perception de neutralité et d'impartialité de l'aide et avoir comme résultat d'exposer les travailleurs humanitaires ainsi que la population touchée aux attaques des belligérants, et de se voir refuser l'accès aux populations touchées lors des urgences actuelles mais aussi futures. Ces risques doivent être prudemment pesés entre l'urgence des besoins de la population et la nécessité pour les ressources de la protection civile de les couvrir. Le recours aux moyens de la protection civile appartenant à l'État lors de situations d'urgence complexes est, par conséquent, plutôt une exception. Lorsque la protection civile est utilisée dans des situations d'urgence complexes, cela devrait s'effectuer sous les conseils de l'UN et des organisations humanitaires. Il convient ici de faire une distinction entre interventions humanitaires et opérations de gestion des crises par l'UE.

La neutralité de l'action humanitaire devant être absolument assurée, il faut éviter d'estomper la frontière entre action humanitaire et action militaire. C'est pourquoi les forces et ressources militaires ne devraient être utilisées dans des opérations humanitaires qu'en «dernier ressort» conformément aux directives internationales.

Exploitation des points forts respectifs en réponse aux situations humanitaires

L'UE devrait:

- s'engager à soutenir les initiatives internationales visant à localiser et combler les lacunes décelées dans les capacités, en particulier dans le domaine des transports, des communications, de la logistique et des dispositifs permettant de réagir rapidement en cas de catastrophe;

¹⁰ La décision du Conseil 2001/792/CE établit le Mécanisme Communautaire pour les interventions à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE.

- examiner les moyens de renforcer sa propre capacité de réaction rapide en combinant les points forts des différents partenaires;
- respecter et faire respecter les lignes directrices pour l'utilisation des moyens militaires et de défense civile et les principes directeurs d'Oslo;
- réaffirmer que les capacités militaires et civiles de défense/protection doivent être déployées de manière à renforcer et soutenir le travail des organisations humanitaires selon les besoins/situations nécessitant l'intervention de spécialistes.

4. UNE APPROCHE CONCERTÉE DE L'AIDE

4.1. Réduction des risques de catastrophe – Augmenter la préparation aux crises

Étant donné la fréquence et la répétition accrues des catastrophes naturelles, notamment dues aux conséquences du changement climatique, qui touchent le plus les groupes les plus vulnérables, il est essentiel d'encourager les stratégies de réduction des risques dus aux catastrophes et les mesures de préparation à ces catastrophes. Selon l'instrument utilisé, cela devrait se faire au niveau local, régional et national dans les pays en développement. Au lendemain de la Conférence mondiale sur la réduction des catastrophes qui a eu lieu à Hyogo (Japon) en janvier 2005, la mobilisation internationale pour développer des stratégies plus efficaces de réduction et d'atténuation des risques de catastrophes a été renouvelée. L'UE en est clairement consciente et définit son système d'aide en conséquence: assistance isolée pour des activités de préparation au niveau local, dans le cadre du programme DIPECHO de la CE ; intégration de cette dimension dans l'aide humanitaire et l'aide au développement de l'UE que l'on retrouve dans l'engagement du Consensus européen pour le développement afin d'aider à la prévention des catastrophes et à la préparation aux risques ; les actions de sensibilisation.

Encourager la préparation aux catastrophes

L'UE devrait:

- encourager les initiatives internationales du Cadre d'Action de Hyogo afin d'accroître les capacités de réaction au niveau local, régional et national par le biais de programmations et d'actions stratégiques;
- intégrer la réduction des risques de catastrophes dans les opérations humanitaires et de développement et assurer qu'un financement de l'UE adéquat est disponible pour la préparation aux catastrophes et les activités de réduction des risques;
- élaborer une stratégie politique communautaire globale pour soutenir les actions dans ce domaine.

4.2. Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

Le rétablissement et la reconstruction des pays à la suite d'une catastrophe est un défi majeur qui exigent des actions structurelles et de développement au-delà de l'aide d'urgence immédiate. Bien que la nécessité de créer de manière efficace un Lien entre l'Aide d'urgence, la Réhabilitation et le Développement (LARD) afin de contribuer à réduire la pauvreté, à assurer la sécurité alimentaire et le développement

durable, soit un objectif essentiel et reconnu¹¹, le mettre en pratique nécessite des stratégies de transition souples et innovantes de la part de tous les acteurs de l'aide. Les acteurs du développement et de l'aide humanitaire sont de plus en plus présents en même temps sur le terrain et pour des périodes plus longues, la suppression progressive de l'aide humanitaire variant selon les secteurs ou les régions. Pour que l'aide soit efficace et garantisse une transition en douceur, il est indispensable que chacun de ces acteurs reconnaisse qu'il travaille selon des modalités diverses, à l'aide d'instruments différents et suivant des approches qui ne sont pas les mêmes. Avec l'introduction de nouveaux instruments de financement communautaire à partir de 2007, en particulier l'Instrument de Coopération et de Développement et l'Instrument de Stabilité, la CE a une nouvelle possibilité de s'attaquer au défi que représente le LARD en appliquant dans les pays sortant d'une crise une panoplie de mesures comprenant un engagement anticipé de programmations et d'instruments de développement favorisant un rétablissement précoce ainsi que des stratégies de retrait de l'aide humanitaire soigneusement planifiées, assurant ainsi un passage en douceur à des programmes plus structurels. Compte tenu de l'expérience collective de l'UE en matière d'intervention dans des pays se trouvant dans des situations transitionnelles, il convient de développer une politique plus systémique pour aborder les situations de LARD.

Renforcer le lien avec d'autres instruments d'aide

L'UE devrait:

- élaborer ensemble un cadre permettant de faire progresser les approches pratiques du LARD en se basant sur les expériences et les enseignements acquis;
- sélectionner un certain nombre de pays pilotes en ce qui concerne le LARD pour tester la mise en œuvre de concepts européens communs spécifiques à chaque cas;
- améliorer la coopération entre les agences humanitaires et de développement et d'autres acteurs de l'aide, en particulier sur le terrain et dans des situations de crise complexes et d'instabilité du pays.

5. MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE HUMANITAIRE COMMUNAUTAIRE

Le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 constitue la base juridique de l'aide humanitaire de la CE et lui confie comme mandat d'assurer secours et protection aux populations confrontées à des crises humanitaires.

La Commission s'efforce de créer une valeur ajoutée à l'efficacité de l'aide globale de l'UE en:

- mettant en pratique les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, et en encourageant les autres à faire de même;

¹¹ Le Consensus Européen pour le Développement engage l'UE à établir un lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement à long terme.

- préconisant des réponses de qualité en fonction des besoins, basées sur les expériences opérationnelles acquises et les enseignements tirés des crises précédentes;
- développant et en diffusant les bonnes pratiques et les directives sectorielles;
- facilitant le dialogue politique et l'échange d'informations opérationnelles;
- s'efforçant continuellement d'améliorer les performances et le professionnalisme dans la distribution de l'aide en tant qu'organisation "apprenante"; et
- facilitant la coordination des efforts de l'UE afin de contribuer à une réponse humanitaire efficace (y compris le LARD).

La CE s'est engagée à maintenir à la fois une réponse de grande qualité et sa capacité à réagir rapidement. Afin d'y parvenir, elle renforce sa préparation aux crises, y compris les évaluations de situation et les analyses de capacités de réponse, ainsi que ses propres capacités d'intervention en association avec ses partenaires. C'est dans ce contexte que le renforcement du réseau d'experts de la DG ECHO a lieu et que les capacités de réaction aux crises de 6 délégations régionales de la CE sera renforcée.

La Commission, en étroite partenariat avec les personnes qui mettent en œuvre l'aide humanitaire sur le terrain, devrait continuer à jouer le rôle de « donateur de référence » et d'acteur humanitaire par le biais de sa DG consacrée à l'aide humanitaire. Elle doit rester un porte-parole important pour les questions touchant à l'action humanitaire en se fondant sur les expériences opérationnelles de la DG ECHO, sur la valeur ajoutée créée et la reconnaissance internationale. Cela implique un renforcement de l'aptitude à travailler en étroite collaboration avec d'autres acteurs tout en étant au centre des actions humanitaires européennes. Certaines mesures spécifiques visant à renforcer la réaction rapide et la flexibilité sont actuellement à l'étude.

Au niveau communautaire, un certain nombre de domaines politiques sont étroitement associés à l'aide humanitaire, y compris la gestion des crises, la sécurité alimentaire, la politique de développement, la promotion des droits de l'homme et de la sécurité des personnes, et la santé publique. La CE s'est engagée à garantir que la cohérence des politiques et la complémentarité soient traduites constamment par une mise en œuvre opérationnelle coordonnée de la distribution de l'aide. Il est nécessaire d'exploiter les synergies et d'éviter toute confusion éventuelle ou duplication des actions¹².

6. UN CONSENSUS EUROPEEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE

La Commission européenne invite le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen à:

- adopter une déclaration commune sur le « Consensus européen sur l'aide humanitaire » basé sur les principes et les approches vers les bonnes pratiques décrites dans la présente communication;

¹²

Cela est conforme aux objectifs présentés dans la Communication de la Commission "L'Europe dans le monde : Propositions concrètes visant à renforcer la cohérence, l'efficacité et la visibilité" – COM(2006) 278 du 8.6.2006.

- réaffirmer la volonté de l'UE/de la CE de travailler ensemble de manière coordonnée, cohérente et complémentaire afin d'assurer que ce consensus soit effectivement mis en pratique.

Sur la base d'un Consensus Européen, la Commission Européenne est prête à proposer un plan de travail pour les mesures spécifiques de mise en œuvre que l'UE devra prendre.

En travaillant ensemble à un Consensus Européen sur l'aide humanitaire et à sa mise en œuvre pratique, notre objectif est d'accroître la contribution de l'UE à la réponse humanitaire globale en partenariat avec d'autres. En agissant ainsi, nous réaffirmons notre volonté de fournir une aide aux populations qui en ont besoin, ce qui est l'expression fondamentale de la solidarité de l'UE.

ANNEXE

GLOSSAIRE

CRISES OUBLIEES

La méthodologie d'évaluation des « crises oubliées » de la CE définit celles-ci comme étant des crises retenant peu ou pas du tout l'attention des médias et dont les victimes reçoivent relativement peu ou pas du tout d'aide internationale.

L'INITIATIVE SUR LES PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES POUR L'AIDE HUMANITAIRE (GHD)

L'Initiative GHD établit les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et a été approuvée à Stockholm en 2003 par l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Depuis lors, l'Autriche, la République tchèque, la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne se sont associés à l'initiative, qui via la revue par les pairs, le dialogue et l'échange d'expérience cherche à faire progresser la mise en œuvre des bonnes pratiques pour l'aide humanitaire.

SECURITE HUMAINE

La résolution 60/1 de l'Assemblée Générale du 24 octobre 2005 reconnaît que « toutes les personnes, en particulier les plus vulnérables, ont le droit de vivre à l'abri de la peur et du besoin et doivent avoir la possibilité de jouir de tous leurs droits et de développer pleinement leurs potentialités dans des conditions d'égalité. À cette fin, nous nous engageons à définir la notion de sécurité humaine à l'Assemblée Générale ». L'accent mis sur le droit de vivre à l'abri du besoin et de la peur signifie qu'il faut assurer que les plus vulnérables doivent avoir les moyens de gérer leur propre sécurité.

PRINCIPES HUMANITAIRES

La définition des principes figurent dans le Code de conduite pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes et dans la Résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ils sont inspirés des principes fondamentaux de la Croix-Rouge, en particulier I (humanité), II (impartialité), III (neutralité) et IV (indépendance).

Humanité

Le principe d'humanité signifie que tout être humain doit être traité humainement en toute circonstance; il signifie également sauver des vies et soulager la souffrance tout

en assurant le respect de l'individu. Il s'agit là du principe fondamental de l'action humanitaire.

Impartialité

L'aide humanitaire doit être impartiale et non basée sur la nationalité, la race, la religion ou les convictions politiques. Seuls les besoins doivent être pris en compte.

Indépendance

Les agences humanitaires doivent définir et mettre en œuvre leurs propres politiques, indépendamment des (autres) politiques ou actions gouvernementales.

Neutralité

La neutralité implique de ne pas prendre parti dans les hostilités ou de ne pas s'engager à un quelconque moment dans une controverse de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique.

L'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies établit que le principe de neutralité doit guider l'aide humanitaire ainsi que les principes d'humanité et d'impartialité.

ESPACE HUMANITAIRE

L'environnement opérationnel dont ont besoin les acteurs humanitaires sur le terrain pour avoir pleinement accès aux victimes, pour être capable de distribuer l'aide et pour offrir une protection sans mettre en danger la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires.

CADRE D'ACTION DE HYOGO

Lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles organisée en janvier 2005 à Kobe (Hyogo, Japon), 168 gouvernements ont adopté un plan décennal pour aider les nations à mieux résister aux catastrophes. Le cadre d'action Hyogo (HFA) est un modèle global pour les actions de réduction des risques liés aux catastrophes naturelles au cours de la prochaine décennie. Son objectif est de réduire de manière substantielle d'ici 2015 les pertes tant en vies humaines qu'en actifs sociaux, économiques et environnementaux des communautés et pays.

LARD

Le concept de LARD (Liens entre l'Aide d'urgence, la Réhabilitation et le Développement) vise à garantir que les stratégies de retrait et d'entrée des différents acteurs/instruments se rejoignent dans une certaine "zone grise" entre les programmes de l'assistance humanitaire et de la coopération au développement de telle manière qu'il n'y ait pas interruption de l'aide. Pour réussir, l'approche LARD nécessite dès les premières phases (rétablissement précoce) une planification de l'aide qui tienne compte des étapes ultérieures du processus lorsque les instruments

de développement concordent avec les instruments d'aide d'urgence et la phase de réhabilitation.

DIRECTIVES D'OSLO ET MCDA

Les directives d'Oslo et MCDA visent à garantir l'impartialité et la neutralité des activités humanitaires lorsque des moyens militaires et de défense civile (MCDA) sont utilisés à l'appui d'opérations humanitaires. Leur objectif principal est d'établir le cadre de base pour formaliser et améliorer l'efficacité et l'efficacité du recours à des ressources militaires et de la protection civile étrangères lors d'opérations internationales de secours en cas de catastrophes.

Les **directives d'Oslo** concernent l'utilisation des moyens militaires et de défense civile dans le cadre d'opérations humanitaires menées par les Nations Unies lors de catastrophes naturelles.   l'opposé, les **directives MCDA** concernent l'utilisation des moyens militaires et de défense civile pour soutenir des activités menées par les Nations Unies lors d'urgences complexes (c'est-à-dire les zones de conflit).

RESPONSABILITE DE PROTEGER

La résolution 60/1 du 24 octobre 2005 de l'Assemblée Générale prévoit que « c'est à chaque état qu'il incombe de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Elle pose en outre qu'il « incombe également à la communauté internationale, par l'intermédiaire 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, afin d'aider à protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité ». Elle mentionne également le recours au chapitre VII de la Charte lorsque des moyens pacifiques se révèlent inadéquats.