

Consensus européen sur l'aide humanitaire

Résolution du Parlement européen du 18 janvier 2011 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 (2010/2101(INI))

Le Parlement européen,

- vu le consensus européen sur l'aide humanitaire signé le 18 décembre 2007 par les présidents du Conseil de l'Union européenne, du Parlement européen et de la Commission européenne,
- vu le document de travail des services de la Commission du 29 mai 2008 établissant un plan d'action comprenant des mesures concrètes pour la mise en œuvre du consensus (SEC(2008)1991),
- vu l'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacré à l'aide humanitaire,
- vu le règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire¹,
- vu les lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international, du 23 décembre 2005, mises à jour en décembre 2009, ainsi que les conclusions du Conseil du 8 décembre 2009,
- vu la décision 2007/162/CE du Conseil du 5 mars 2007 instituant un instrument financier pour la protection civile²,
- vu la décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile³,
- vu les conclusions du Conseil de décembre 2007 invitant la Commission à utiliser au mieux le mécanisme communautaire de protection civile et à renforcer la coopération entre États membres,
- vu le document conjoint de Catherine Ashton, haute représentante/vice-présidente de la Commission européenne, et de Kristalina Georgieva, membre de la Commission européenne, sur les leçons à tirer de la réaction de l'Union européenne lors de la catastrophe en Haïti,
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 10 septembre 2003, intitulée "Union européenne et Nations unies: le choix du multilatéralisme" (COM(2003)0526), qui demande le renforcement et l'intégration généralisés des relations UE-ONU dans le cadre d'un dialogue politique systématique, d'une

¹ JO L 163 du 2.7.1996, p. 1.

² JO L 71 du 10.3.2007, p. 9.

³ JO L 314 du 1.12.2007, p. 9.

coopération renforcée en la matière, d'une meilleure gestion et d'une meilleure prévention des crises et de partenariats stratégiques entre la Commission et certains organismes des Nations unies,

- vu la communication de la Commission au Parlement et au Conseil, du 5 mars 2008, intitulée "Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes" (COM(2008)0130) et la résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur "le renforcement de la capacité de réaction de l'Union en cas de catastrophes"¹,
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 23 février 2009 concernant la stratégie de l'Union européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement (COM(2009)0084),
- vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 31 mars 2010, sur "l'assistance alimentaire humanitaire" (COM(2010)0126),
- vu le document de travail des services de la Commission sur la stratégie opérationnelle 2010 de la DG ECHO,
- vu le rapport de Michel Barnier "Pour une force européenne de protection civile: europe aid", publié en mai 2006,
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948,
- vu les conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977,
- vu la convention relative au statut des réfugiés adoptée en juillet 1951,
- vu la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et le protocole facultatif concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989,
- vu la convention relative à l'aide alimentaire, comportant un engagement de la Communauté européenne à répondre aux situations d'urgence alimentaire et aux autres besoins alimentaires des pays en développement, signée à Londres le 13 avril 1999²,
- vu le code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, adopté en 1994,
- vu les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD), avalisés à Stockholm le 17 juin 2003,
- vu les principes en matière de partenariat approuvés en 2007 par la Global Humanitarian Platform (GHP) entre les Nations unies et les organisations humanitaires,
- vu les directives des Nations unies sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (directives

¹ JO C 286 E du 27.11.2009, p. 15.

² JO L 163 du 4.7.2000, p. 37.

d'Oslo) révisées le 27 novembre 2006,

- vu les directives de mars 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes (directives MCDA),
 - vu le cadre d'action de Hyogo, adopté lors de la conférence mondiale sur la prévention des catastrophes qui s'est tenue à Kobe (préfecture de Hyogo, Japon) du 18 au 22 janvier 2005,
 - vu l'enquête sur les interventions humanitaires (Humanitarian Response Review) commandée en août 2005 par le coordinateur des secours d'urgence et sous-secrétaire aux affaires humanitaires,
 - vu l'indice de réponse humanitaire 2010 établi par l'organisation DARA (Development Assistance Research Associates), qui analyse et classe la façon dont les principaux pays donateurs répondent aux besoins des personnes affectées par des catastrophes, des conflits et des situations d'urgence,
 - vu le programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (les "lignes directrices IDRL"), adoptées lors de la 30^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2007 à Genève, et l'engagement conjoint des États membres de l'Union européenne pour les soutenir,
 - vu sa résolution du 14 novembre 2007 sur un consensus européen sur l'aide humanitaire¹,
 - vu sa résolution du 10 février 2010 sur le séisme en Haïti²,
 - vu sa recommandation au Conseil du 14 décembre 2010 sur la création d'une capacité de réponse rapide³,
 - vu sa résolution du 17 juin 2010 sur l'opération militaire israélienne contre la flottille humanitaire et le blocus de Gaza⁴,
 - vu la proposition de résolution sur la crise humanitaire en Somalie déposée par M. Oreste Rossi conformément à l'article 120 du règlement (B7-0489/2010),
 - vu ses résolutions antérieures sur l'apport d'aide humanitaire à des pays tiers,
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission du développement (A7-0375/2010),
- A. rappelant la vision commune de l'aide humanitaire, consacrée par le consensus européen sur l'aide humanitaire, qui souligne la volonté de l'Union européenne de coopérer étroitement dans ce domaine afin d'optimiser son efficacité, de défendre et de promouvoir les principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, et de plaider énergiquement en faveur du respect du droit international humanitaire,

¹ JO C 282 E du 6.11.2008, p. 273.

² JO C 341 E du 16.12.2010, p. 5.

³ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0465.

⁴ Textes adoptés de cette date, P7_TA(2010)0235.

- B. rappelant que les engagements découlant du consensus s'appliquent tant aux États membres qu'à la Commission européenne et que les actions recensées dans le plan d'action doivent, dans la majorité des cas, être mises en œuvre par la Commission et les États membres agissant de concert,
- C. considérant l'augmentation spectaculaire du nombre et de l'intensité des catastrophes naturelles dues notamment à l'impact des actions d'origine humaine à la base du changement climatique et la responsabilité historique des pays industrialisés dans ce domaine; considérant la multiplication des crises complexes, due à plusieurs facteurs, dont la nature évolutive des conflits, la mauvaise gouvernance et les situations de fragilité, l'aggravation des violations du droit international humanitaire et le rétrécissement de l'espace humanitaire,
- D. considérant que la fourniture de l'aide devient de plus en plus difficile et dangereuse, que l'insécurité des personnels humanitaires est croissante et qu'en 2008, 122 travailleurs humanitaires ont été tués,
- E. considérant qu'une attention particulière devrait être davantage accordée aux groupes les plus vulnérables, tels que les femmes, les enfants et les personnes déplacées de force, et que l'aggravation de la violence fondée sur le sexe et des violences sexuelles est un problème majeur dans les contextes humanitaires, où le viol systématique est parfois utilisé comme arme de guerre,
- F. considérant 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 et brouille les limites de l'aide humanitaire neutre, impartiale et indépendante,
- G. considérant que les récentes tragédies en Haïti et au Pakistan ont de nouveau démontré la nécessité de renforcer les instruments dont dispose l'Union européenne pour faire face aux catastrophes (aide humanitaire et mécanisme communautaire de protection civile), du point de vue de l'efficacité, de la rapidité, de la coordination et de la visibilité, et que ces catastrophes ont mis une fois de plus en exergue l'impératif de créer une capacité européenne de réaction rapide,
- H. considérant que le contexte humanitaire global s'est aggravé, que les défis et besoins humanitaires sont immenses et qu'il est impératif de travailler au renforcement de la mise en œuvre du consensus et de son plan d'action, ainsi que d'assurer une coordination et un partage des tâches mondiaux en tenant compte des responsabilités régionales des pays qui sont en mesure d'apporter une contribution notable à l'aide humanitaire,
- I. considérant que le budget de la Commission consacré aux catastrophes humanitaires et, plus concrètement, celui de la direction générale ECHO, n'a pas seulement été gelé, mais a connu une légère baisse en termes réels ces cinq dernières années,

Le consensus européen sur l'aide humanitaire et son plan d'action

- 1. regrette que le consensus humanitaire reste encore trop méconnu au delà des partenaires humanitaires et demande qu'il 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;

2. regrette le manque d'implication des États membres dans la mise en œuvre du consensus et estime 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 cette mise en œuvre – par exemple en organisant des sessions spécifiques sur l'intégration du consensus dans les stratégies humanitaires nationales ou en présentant un rapport d'activité annuel – et afin d'appliquer son mandat de plaider pour l'aide humanitaire plus activement vis-à-vis des autres groupes de travail du Conseil et du Comité politique et de sécurité (COPS), tout en continuant à placer l'accent sur l'efficacité et la rapidité de la coordination;
3. encourage une promotion active, par les délégations de l'Union dans les pays tiers, de la diffusion et de la mise en œuvre du consensus et de son plan d'action parmi les représentations des États membres;
4. invite la Commission 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;
5. prône un financement accru de l'aide humanitaire, en raison de la multiplication des terrains d'intervention, et demande à l'autorité budgétaire de transférer directement tout ou partie du montant de la réserve d'urgence au budget initial de la DG ECHO; souligne qu'il importe 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;
6. demande également l'élaboration de budgets réalistes, affectant des dotations aux catastrophes naturelles ou à l'action humanitaire sur la base de l'expérience répétée en matière de dépenses au cours des précédents exercices;
7. demande instamment des efforts supplémentaires afin d'accélérer le financement des opérations menées après une catastrophe naturelle ou autre et la simplification des procédures de prise de décision et d'autorisation à des fins d'exécution budgétaire; souligne qu'il est nécessaire que les services de la Commission travaillent en étroite collaboration avec le SEAE, afin de permettre un financement initial rapide des opérations;
8. rappelle l'importance de maintenir une réaction globale équilibrée, tout en accordant un intérêt particulier aux "crises oubliées";
9. demande 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;
10. soutient le rôle essentiel joué par le NOHA (premier réseau d'universités proposant une formation à l'aide humanitaire à un niveau européen) dans la promotion d'une plus grande prise de conscience du contexte humanitaire mondial et, en particulier, dans la politique européenne pour répondre aux besoins des plus vulnérables, par l'éducation et la formation de jeunes européens;

Principes humanitaires, droit international humanitaire et protection de l'espace humanitaire

11. réaffirme les principes et objectifs de l'aide humanitaire contenus dans le consensus; rappelle que l'aide humanitaire de l'Union européenne n'est pas un instrument de gestion de

crise et regrette la politisation croissante de l'aide humanitaire et ses conséquences sur le respect de l'espace humanitaire;

12. affirme que l'action extérieure de l'Union européenne, inscrite dans le traité de Lisbonne, doit respecter les principes et engagements pris dans le consensus sur l'aide humanitaire, et estime que l'Union devrait, au regard de son poids politique et de son influence comme principal donateur international, promouvoir sans relâche les principes humanitaires;
13. demande également que le personnel militaire et civil et les acteurs humanitaires qui interviennent en cas de catastrophe ou dans des opérations humanitaires agissent conformément aux principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité;
14. se félicite de la révision, en décembre 2009, des lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit international humanitaire (DIH) et estime que la Commission et les États membres ont un rôle politique majeur à jouer dans leur mise en œuvre; souhaite par ailleurs que le droit international humanitaire fasse l'objet de formations spécifiques au sein du SEAE;
15. demande à la Commission de s'assurer que des fonds supplémentaires soient alloués à des activités de promotion du DIH et de diffusion sur le terrain auprès des porteurs d'armes, des jeunes, de la classe politique et de la société civile;
16. rappelle que les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire adoptés en juin 2003 mettent l'accent sur la nécessité de favoriser la reddition de comptes et d'encourager la conduite régulière d'évaluations des réactions internationales aux crises humanitaires, y compris de l'efficacité des donateurs, et insiste pour que ces évaluations fassent l'objet d'une consultation plus large, notamment auprès des acteurs humanitaires;

Un cadre commun pour la fourniture de l'aide

La qualité de l'aide

17. rappelle que la fourniture de l'aide doit reposer uniquement sur les besoins identifiés et le degré de vulnérabilité et que la qualité et la quantité de l'aide sont avant tout déterminées par l'évaluation initiale, qui doit encore être améliorée, notamment au niveau de l'application des critères de vulnérabilité, en particulier en ce qui concerne les femmes, les enfants et les personnes souffrant d'un handicap;
18. rappelle que l'association – et, si possible, la participation – effective et continue des bénéficiaires à la gestion de l'aide est l'une des conditions essentielles de la qualité de la réaction humanitaire, en particulier dans le cas de crises de longue durée;
19. insiste sur le fait que l'aide apportée par l'Union en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine devrait viser à soutenir l'économie locale, notamment en achetant, dans la mesure du possible, des denrées alimentaires produites localement ou dans la région et en fournissant aux agriculteurs l'équipement nécessaire;
20. appelle à une harmonisation des méthodes utilisées par les différents acteurs et encourage le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH) à poursuivre son travail en vue de définir un cadre méthodologique commun en fixant comme priorités l'efficacité et la rapidité des interventions et en incluant constamment, dans la mesure du

possible, les acteurs locaux, y compris non étatiques;

21. encourage vivement 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), et appelle 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;
22. demande au Conseil de concrétiser la recommandation du rapport Barnier invitant à utiliser les régions ultrapériphériques européennes, sans exclusivité, comme points d'appui pour faciliter le prépositionnement de produits essentiels et de logistique afin de faciliter la projection de moyens humains et matériels européens, en cas d'intervention humanitaire d'urgence à l'extérieur de l'Union européenne;
23. encourage la Commission à poursuivre sa réflexion sur les impacts négatifs potentiels de l'aide humanitaire sur les zones d'intervention – notamment la possible déstabilisation des structures économiques et sociales et les impacts sur le milieu naturel – et l'invite à développer des stratégies adéquates permettant de prendre en compte ces effets dès la phase de conception des projets;

La diversité et la qualité des partenariats

24. appelle au respect de la diversité des acteurs dans le cadre du financement et de la mise en œuvre des programmes humanitaires internationaux – Nations unies, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ONG – et encourage le travail de renforcement des capacités des acteurs locaux; demande une coordination et des échanges d'informations appropriés entre tous les acteurs concernés;
25. demande à tous les organes gouvernementaux de respecter le rôle important des ONG consistant à collecter des fonds auprès de donateurs privés;
26. soutient la poursuite des réformes humanitaires au niveau des Nations unies et appelle à un renforcement du système des coordinateurs humanitaires, à une plus grande transparence, à une approche davantage axée sur les bénéficiaires, à plus de flexibilité dans l'utilisation des "pooled funds" et à un certain nombre d'améliorations de l'approche par "cluster" (responsabilité sectorielle), sur la base des recommandations figurant dans l'enquête sur les interventions humanitaires des Nations unies et en renforçant les principes de transparence et de responsabilisation, notamment au niveau de la coordination avec les structures locales et les acteurs non étatiques, de la prise en compte des aspects intersectoriels et de la coordination entre "clusters";

La coordination au niveau international et européen

27. réaffirme le rôle central que jouent les Nations unies, et en particulier le BCAH, dans la coordination de l'action humanitaire internationale;
28. accueille favorablement les initiatives visant à assurer une plus grande cohérence des différents instruments européens de réaction aux crises et se félicite de la réunion de l'aide humanitaire et de la protection civile au sein d'une même direction générale; insiste cependant pour que leurs mandats, leurs rôles et leurs moyens respectifs restent

formellement séparés;

29. demande au Conseil et à la Commission de mettre en place des règles précises et transparentes pour la coopération et la coordination entre le SEAE et la Commission pour la gestion de crises de grande ampleur en dehors du territoire de l'Union européenne et de s'employer activement à assurer la visibilité des ressources et des capacités mises en œuvre sur le terrain;
30. rappelle que la stratégie extérieure de l'Union européenne en ce qui concerne les droits de l'enfant devrait être fondée sur les valeurs et les principes définis par la déclaration universelle des droits de l'homme, notamment ses articles 3, 16, 18, 23, 25, 26 et 29, ainsi que par la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et ses protocoles facultatifs;

Utilisation des moyens et capacités militaires et de protection civile

31. réaffirme que la distinction entre les mandats des acteurs militaires et humanitaires, en particulier dans les zones touchées par des catastrophes naturelles et en proie à des conflits armés, doit rester bien claire et qu'il est 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, conformément aux directives des Nations unies (directives MCDA et directives d'Oslo)¹;
32. rappelle à la Commission et aux États membres que l'aide humanitaire et la protection civile doivent être considérées comme des tâches purement civiles et doivent donc être exécutées comme telles;
33. demande 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 européenne, et demande aux États membres de s'assurer que leurs forces armées respectent et appliquent les directives des Nations unies; estime par ailleurs qu'un dialogue entre acteurs militaires et humanitaires est nécessaire afin de favoriser une compréhension mutuelle;
34. réaffirme que le recours aux moyens de protection civile lors de crises humanitaires doit être fondé sur les besoins et être complémentaire et cohérent avec l'aide humanitaire, et qu'en cas de catastrophes naturelles, ces moyens peuvent contribuer aux actions humanitaires s'ils sont utilisés conformément aux principes du Comité permanent interorganisations (IASC) dans ce domaine;
35. demande à la Commission de présenter des propositions législatives ambitieuses afin d'établir une force européenne de protection civile, 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; estime que le financement d'une force de protection civile doit venir s'ajouter au financement en cas d'urgence humanitaire;

¹ Directives MCDA: directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations unies dans les situations d'urgence complexes; mars 2003. Directives d'Oslo: directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe; novembre 2007.

36. estime que la force européenne de protection civile 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), et considère par ailleurs que la plupart de ces modules, déjà disponibles au niveau national, resteraient sous leur contrôle, et que 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

Réduction des risques de catastrophe (RCC) et changement climatique

37. se félicite de l'adoption, en février 2009, d'une nouvelle stratégie européenne pour le soutien à la réduction des risques de catastrophe dans les pays en développement; prie instamment la Commission, à cet égard, 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, et appelle à la mise en œuvre rapide de cette stratégie;

38. demande qu'un effort significatif soit fourni afin d'intégrer de manière plus systématique la dimension de la RCC dans les politiques d'aide au développement et d'aide humanitaire;

39. prône une augmentation significative des montants alloués à cette dimension et insiste sur l'importance de maintenir des financements à petite échelle afin de garantir une approche respectueuse du contexte et une appropriation locale des projets;

40. demande que l'agenda lié à l'adaptation au changement climatique soit mieux coordonné avec les activités de RCC;

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

41. regrette que les progrès concrets dans le domaine du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement soient toujours limités malgré la multiplication des engagements politiques au cours de ces dernières années;

42. souligne l'importance d'une transition en temps utile de l'urgence au développement, sur la base de critères spécifiques et d'une évaluation complète des besoins;

43. demande 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 lors des phases de transition entre urgence et développement;

44. plaide pour une amélioration du dialogue et de la coordination entre les organisations humanitaires et les agences de développement sur les terrains d'intervention et au sein des services correspondants au niveau des institutions européennes et des États membres;

o

o o

45. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission,

ainsi qu'au Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH).