

## 6<sup>es</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire

23, 24 et 25 octobre 2008

Plaisians, Drôme Provençale

### Le Consensus Européen sur l'aide humanitaire : De grands principes à opérationnaliser

#### DOCUMENT DE PROBLEMATIQUE

L'Union européenne dans son ensemble (Etats membres et Commission européenne) est aujourd'hui le plus grand donateur d'aide humanitaire au niveau mondial. Depuis 1992, la Commission s'est même dotée d'un outil spécifique - son service d'Aide Humanitaire (ECHO) – dont le mandat est de porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en dehors de l'Union européenne. Modeste à l'origine, cette structure a géré un budget de plus de 760 millions d'euros pour l'année 2007 qui équivaut à la somme des aides bilatérales de tous les États membres et est comparable à l'ensemble de l'aide humanitaire des Etats-Unis.

Pour autant, les Etats membres de l'Union européenne gardent chacun leurs propres mécanismes d'intervention en situation de crise ainsi que leur système d'aide humanitaire, avec leurs particularismes et spécificités. Ces différences sont évidemment source de richesse, notamment en ce qu'elles permettent la complémentarité, mais peuvent aussi devenir source de tensions, d'incohérence ou de blocage.

A l'initiative de Louis Michel, commissaire européen chargé du développement et de l'aide humanitaire, un long processus de concertation entre le Parlement, la Commission et les Etats membres a été lancé en 2007 pour aboutir le 18 décembre à l'adoption tripartite du « Consensus européen sur l'aide humanitaire »<sup>1</sup>, document validant un ensemble de principes communs.

---

<sup>1</sup> Le texte intégral du Consensus européen sur l'aide humanitaire est disponible sur le site Internet d'ECHO ([http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/policies/consensus_fr.htm)). De même pour le questionnaire adressé aux parties prenantes et le rapport sur les résultats de la consultation.

Ce texte politique de référence constitue en soi une étape importante dans l'histoire de l'Union européenne puisque celle-ci s'est engagée pour la première fois sur une définition commune de l'action humanitaire. C'est d'ailleurs peut-être surtout en cela que le document mérite son sous-titre de « défi humanitaire » même si certaines assertions semblent audacieuses, à commencer par l'alinéa 15 qui stipule que : « L'aide humanitaire de l'UE n'est pas un outil de gestion de crises. » En outre, d'autres passages moins tranchés ont néanmoins le mérite de rappeler certains points clés comme la réaffirmation des principes humanitaires fondamentaux, du droit humanitaire international, des enjeux autour de l'amélioration des pratiques ou de l'attachement à une pluralité de partenaires...

Pour autant, de nombreux éléments particulièrement sensibles figurent également dans ce manifeste et entretiennent une inquiétude déjà ancienne parmi certains acteurs qui espéraient justement que l'Union européenne clarifie à cette occasion un ensemble de positions encore floues. C'est notamment le cas pour tous les passages (§57-65) consacrés à l'usage de la protection civile et des moyens militaires dans l'action humanitaire qui augmente les risques de confusion générale observables depuis quelques années sur le terrain, ne serait-ce que par l'exemple symbolique du même drapeau européen présent aussi bien sur les supports des ONG partenaires que sur les uniformes des contingents militaires.

Loin de résoudre tous les problèmes, ce texte ne constituera ainsi une réelle avancée que si son discours « politiquement correct » pour une part, contradictoire pour une autre (neutralité vs action civilo-militaire) se transforme en actes, c'est-à-dire en une amélioration significative des activités de l'Union européenne liées à l'aide humanitaire.

C'est donc dans ce but que, fin mai 2008, la Commission a adopté un plan d'action<sup>2</sup> visant à l'opérationnalisation du Consensus avec des moyens humains pour mener à bien cette mission. Ce nouveau document transpose les engagements du texte de base en 6 groupes d'action appelés « zones d'action » (« action areas ») :

1. Plaidoyer, promotion des principes humanitaires et du droit international
2. Mise en œuvre des approches qualité de l'aide
3. Renforcement des capacités de réponse
4. Renforcement des partenariats
5. Développement de la cohérence et de la coordination
6. Continuum de l'aide

Chacune de ces catégories est dotée d'un résultat général, de deux niveaux d'actions (prioritaires et additionnelles), d'une date indicative et de produits attendus. Pourtant, malgré cette tentative visant à rendre plus concret le Consensus, les modalités d'application de ce plan d'action demandent encore à être précisées. En effet, les interrogations ne manquent pas à un moment où la mise en place de la « diplomatie européenne » est retardée par le « non » des Irlandais au Traité de Lisbonne mais aussi interpellée sur son approche humanitaire par les débats entourant le récent déploiement de l'EUFOR au Tchad.

Ces éléments introductifs alimenteront les débats de ces 6<sup>es</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire en vue de réfléchir ensemble sur des problématiques qui nous concernent plus que jamais au moment où la France débute sa présidence de l'Union européenne en réformant son système public d'aide humanitaire. Voici celles que nous avons sélectionnées :

---

<sup>2</sup> Uniquement disponible en anglais ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/working_paper_en.pdf)).

## **1. En attendant le Consensus, comment agit l'humanitaire européen aujourd'hui sur le terrain ?**

- Les catastrophes naturelles à dynamique rapide et peu prévisible : l'exemple de la Birmanie

La Birmanie, victime d'un cyclone dévastateur le 3 mai dernier, constitue un cas très particulier puisqu'il infirme la remarque formulée par ECHO : « Les catastrophes naturelles constituent la catégorie où il est le plus facile de fournir de l'aide grâce à la bonne volonté des gouvernements bénéficiaires. » Aussi, comment l'aide a-t-elle pu être acheminée malgré tout aux populations affectées ? Et quels étaient les enjeux pour les acteurs non étatiques afin d'arriver à travailler sans être utilisés par une junte au pouvoir plus soucieuse de sa survie que de celle de ses citoyens.

Par ailleurs, dans ce cas précis, comment l'Union européenne a-t-elle géré ces différents acteurs de la réponse à l'urgence alors même qu'elle est en train d'envisager des façons de développer sa propre capacité de réponse aux catastrophes, principalement avec ses ressources militaires et de protection civile (cf. propositions post-tsunami, Rapport Barnier, etc.)

- Les conflits durables : l'exemple du Tchad

Le Tchad s'avère un cas particulier, extrêmement sensible s'il en est, puisque la réponse humanitaire s'y déploie à l'intérieur d'un dispositif militaire européen : l'EUFOR. Dans un contexte aussi troublé, comment préserver les principes fondamentaux pourtant réitérés dans le Consensus que sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance d'ECHO vis-à-vis des politiques des Etats membres mais aussi de celles de ses partenaires, à commencer par les ONG ? Par ailleurs, les demandes de financement ne seront-elles pas soumises à certaines obligations de même que les droits d'accès à certaines zones rendus éventuellement impossibles pour raison sécuritaire ?

- Le dégel d'un conflit politique aux marges de l'Europe : l'exemple de la Géorgie

Si loin, si proche... L'aide humanitaire était presque le seul acteur international en Abkhazie en raison de la présence paralysée de l'ONU. Depuis l'éclatement du conflit, comment se poursuivent les interventions auprès des populations affectées dans ce contexte ultra-politisé ? Quelle est notamment la marge de manœuvre des ONG dans les crises se déroulant aux frontières de l'Europe ?

## **2. Le Consensus écartelé entre mécanismes humanitaires internationaux et enjeux politiques des Etats membres ?**

- Les réformes des mécanismes d'action humanitaire des Etats membres à l'aune du Consensus (les cas de la France et de l'Espagne)

L'Union européenne cherche actuellement à renforcer la coordination, la complémentarité et la cohérence entre la Communauté et les Etats membres. Pourtant, les évolutions récentes de l'aide humanitaire au sein des Ministères des Affaires Etrangères français, allemands et espagnols par exemple ne laissent pas forcément penser qu'une véritable harmonisation des pratiques est en cours. Ainsi, alors que les approches humanitaires allemandes, britanniques et espagnoles s'affichent clairement sur le respect des principes humanitaires et la déconnection entre le politique et l'humanitaire, en France, la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) vient de disparaître le 2 juillet pour fusionner avec la sous-direction de la Sécurité des personnes au sein d'une nouvelle entité : le Centre de Crise (CDC). Or, ce choix n'est-il pas le résultat d'une vision de l'humanitaire en contradiction avec l'esprit du Consensus où action humanitaire et gestion des crises sont explicitement dissociées ?

- Le Consensus, les principes de la GHDI et de l'OCDE

Le Consensus insiste fortement sur l'importance qu'il accorde aux initiatives internationales contribuant à l'amélioration de la programmation et de la distribution de l'aide. A ce titre, il cite la Good Humanitarian Donorship Initiative (GHDI) qui a été approuvée par 16 Etats membres plus la Commission, et qu'ECHO va co-présider à partir de l'automne 2008. Les principes GHD, eux, ont été approuvés par les 23 membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE dont les critères d'évaluation de l'aide humanitaire sont cités en référence dans le Consensus. Pourtant, des contradictions existent entre les Principes de la Déclaration de Paris sur l'Effectivité de l'Aide, la déclaration de l'OCDE sur les Etats Fragiles et les Principes humanitaires. Dès lors, comment le Consensus va-t-il réussir, en cohérence avec les 3 C du Traité de Maastricht (cohérence, complémentarité, coordination), à intégrer ces éléments pour impulser l'amélioration des pratiques qu'il appelle de ses vœux ?

### **3. Le Consensus face à un secteur concurrentiel et une multiplicité d'acteurs**

- Quel rôle pour le Consensus dans le soutien aux acteurs : étude comparée avec les Etats-Unis

A la lourdeur de l'administration européenne est souvent opposée la grande flexibilité de son homologue américain. Derrière ces réputations pas toujours exactes, quelles sont en réalité les vraies différences entre les deux principaux bailleurs internationaux, notamment dans l'appui financier et politique aux acteurs ? Les travaux du *Transatlantic Dialogue on Humanitarian Action* permettent d'avancer sur les convergences et divergences entre les deux approches et serviront de base de réflexion en préparation de la prochaine Conférence de Washington (décembre 2008).

- Le Consensus et les grands partenaires opérationnels : les ONG, le mouvement Croix-Rouge et les Nations Unies

Le Consensus insiste régulièrement sur son souhait de contribuer au renforcement du système humanitaire international, notamment en s'appuyant sur les réformes des Nations Unies et son approche par groupes sectoriels (« clusters ») avec un rôle de coordination croissant pour son agence spécialisée OCHA. Par ailleurs, le Consensus réaffirme son désir de travailler avec une pluralité d'acteurs au sein desquels les ONG et les institutions du mouvement international de la Croix-Rouge ont une place privilégiée de par leurs spécificités (présence sur le terrain, souplesse d'intervention, représentants de la société civile...). Concrètement, comment ces deux tendances peuvent-elles s'articuler ?

- Le Consensus, les acteurs humanitaires traditionnels et les nouveaux acteurs émergents

L'intervention dans les contextes de grandes catastrophes naturelles et la croissance du risque de catastrophe technologique à l'international ont entraîné depuis 2003 une multiplication d'intervenants liés aux corps de protection civile/sécurité civile des pays membres de l'Union européenne hors de leur zone d'activité communautaire avec la DG Environnement prenant progressivement un rôle de coordination. Comment ceci s'articule-t-il avec les processus soutenus par ECHO (ONG, OCHA/UNDAC, FICR/FACT, etc.) ? De même, les régions et coopérations décentralisées de l'Europe s'engagent de plus en plus fréquemment dans des opérations humanitaires. Comment tout ceci se coordonne-t-il et comment le Consensus peut-il ajouter de la cohérence globale dans la réponse européenne à toutes ces situations de détresse ?

## **Conclusion : Par-delà le Consensus, quelques pistes de réflexion plus larges**

- Les interrogations par rapport aux évolutions de la politique de l'Union européenne en matière d'action humanitaire sont nombreuses parmi les ONG malgré l'importance répétée de leur rôle dans les divers documents de l'Union et de la Commission européenne en tant que partenaires terrain privilégiés pour la mise en place de cette politique. Les ONG continuent en effet de voir leur espace d'intervention en danger<sup>3</sup> alors que, dans le même temps, leur dépendance vis-à-vis des bailleurs pose parfois question. Indéniablement, la tendance générale est à l'institutionnalisation de l'humanitaire qui va de pair avec un développement d'une plus grande cohérence entre action politique, humanitaire et militaire. L'Union européenne n'échappe pas à ce mouvement et le Consensus officialise même cette nouvelle donne puisque l'aide humanitaire y apparaît pour la première fois en tant qu'élément de la politique extérieure de l'Union européenne (au même titre que la diplomatie, la sécurité, le commerce, le développement et les négociations internationales).
- Au final, n'est-ce pas ECHO-même qui est menacé par la nouvelle politique d'aide humanitaire de l'Union européenne ? En effet, de nombreuses autres structures de la Commission ne lui reprochent-elles pas son fonctionnement moins classique que le reste de l'administration européenne, notamment sa capacité en tant que bailleur à rendre compte auprès des citoyens des Etats membres? Autre exemple, son approche de financement projet par projet avec l'implication d'assistants techniques sur le terrain pour le suivi des réalisations ainsi que de la qualité des documents de projet et des rendus ne va-t-elle pas contre la tendance actuelle des financements les moins fléchés possibles ?

Par conséquent, si le « Consensus européen sur l'aide humanitaire » peut représenter une grande avancée, « le diable est dans les détails ». Ce sont donc toutes ces questions et d'autres qu'il s'agira d'aborder lors de ces 6<sup>es</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire afin de mieux cerner les enjeux qui accompagnent ce Consensus et sa mise en pratique.

---

<sup>3</sup> Voir les actes des éditions 2006 et 2007 des Universités d'Automne de l'Humanitaire (« L'espace humanitaire en danger », « Protection des Populations et Sécurité des Acteurs, mission impossible ? ») disponibles sur notre site Internet : [www.urd.org](http://www.urd.org).