



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS

015905/EU XXIII.GP
Eingelangt am 19/06/07

Bruxelles, le 13.6.2007
SEC(2007) 782

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

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

"Un consensus européen sur l'Aide Humanitaire"

*Rapport sur les résultats de la consultation pour un Consensus sur la
politique d'aide humanitaire européenne*

{COM(2007) 317 final}
{SEC(2007) 781}

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION: REPONSES ET PROCESSUS	6
2.	RESUME DES CONCLUSIONS	6
2.1.	Le Questionnaire: Réponses.....	6
2.2.	Méthodologie et Analyse	7
2.3.	Niveaux de consensus	7
2.4.	Questions reflétant un fort consensus (plus de 80%).....	8
2.5.	Questions reflétant un consensus (plus de 50%).....	8
2.6.	Différentes opinions ou perceptions.....	9
3.	ANALYSE DETAILLEE PAR QUESTION.....	11
ANNEXE : COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DES PARTENAIRES DU 22.02.2007		41

RESUME

Dans le cadre d'une consultation sur la politique d'aide humanitaire de l'UE, un questionnaire a été envoyé aux Etats Membres de l'UE via les ministères étrangers concernés, et à approximativement 220 organisations partenaires de la DG ECHO en Décembre 2006. Une table ronde accueillant 40 organisations partenaires a aussi eu lieu à Bruxelles le 22 Février 2007. Les trois catégories de partenaires (ONG, Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, ONU) ont d'abord présenté leurs positions respectives. Par la suite, ils ont déterminé les domaines dans lesquels l'UE devrait travailler davantage afin d'améliorer la qualité et l'impact de l'aide humanitaire.

Même si une vision d'ensemble des questions les plus importantes ne peut rendre justice aux positions individuelles exprimées dans les réponses, cela vaut néanmoins la peine de fournir des indications concernant les tendances exprimées dans les contributions au questionnaire.

Ce texte reflète aussi fidèlement que possible les points de vue exprimés par les Etats Membres et individuels ou groupes de partenaires. Il ne préjuge cependant d'aucune façon la position de la Commission Européenne.

Tout d'abord, le processus de consultation et ses résultats illustrent le vif intérêt, à la fois des Etats Membres et des organisations de mise en œuvre partenaires, pour développer un consensus européen sur l'aide humanitaire. Pour les deux catégories de contribution – c'est-à-dire les contributions des Etats Membres et des partenaires – les résultats montrent un taux de réponse très élevé d'approximativement deux tiers. De plus, la qualité des réponses indique le haut degré de motivation de tous les participants et leur volonté à s'engager dans le débat.

L'analyse des réponses individuelles des partenaires de la DG ECHO, mais surtout la table ronde du 22 Février, confirme un haut niveau de consensus sur des questions spécifiques et indique qu'un degré d'ambition plus élevé est demandé. En d'autres termes, ceux qui ont répondu encouragent les institutions européennes à être ambitieuses dans leur recherche de consensus. Par exemple, les réponses sont sans équivoque à propos du soutien au droit humanitaire international et aux principes qui sous-tendent l'aide humanitaire.

Une conclusion qui se dégage clairement du processus entrepris jusqu'à présent est que les organisations partenaires de la DG ECHO perçoivent l'espace humanitaire dans son ensemble comme fragile et menacé. Premièrement, des meurtres, des exécutions, des tortures et des expulsions d'acteurs de l'aide humanitaire ont récemment eu lieu dans un certain nombre de pays. Cela est largement dû aux belligérants, y compris les états nations, qui font preuve de peu de compréhension et de respect du droit humanitaire international. Deuxièmement, un nombre croissant et une large variété d'acteurs s'engagent dans l'humanitaire. Cela s'est parfaitement illustré suite au Tsunami par l'intervention globale des différents acteurs qui n'ont pas été coordonné de façon adéquate. La multitude d'acteurs accroît le besoin de coordination et de dissémination des principes qui sous-tendent l'aide humanitaire. Troisièmement, tout en ayant une vue d'ensemble précise des flux financiers publics mondiaux de l'aide humanitaire, des difficultés apparaissent puisque l'aide humanitaire semble être insuffisante pour combler tous les besoins. Beaucoup s'attendent donc à ce que le consensus européen sur la politique d'aide humanitaire soit une clé pour aborder ces préoccupations.

Les partenaires de mise œuvre encouragent l'UE et ses Etats Membres à plus de fermeté dans la promotion, la défense et la dissémination du Droit Humanitaire International et des principes de l'aide humanitaire. Les partenaires considèrent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour ancrer dans l'opinion publique les raisons pour lesquelles l'aide humanitaire est une affaire civile, mise en œuvre principalement par les acteurs non-étatiques ou organisations internationales ayant un mandat humanitaire, et reflétant les valeurs d'humanité et de solidarité et qu'il ne s'agit en aucun cas d'un outil de gestion des crises qui servirait des objectifs de politique extérieure.

De la même façon, alors que les Etats Membres et les partenaires voient d'un œil positif le fait que l'UE souscrive aux Principes et Bonnes Pratiques de l'Aide Humanitaire (principes du GHD), il y a une volonté de développer davantage certains aspects de ces principes. Cette tendance transparaît en particulier dans les contributions évoquant le besoin d'assurer une diversité de partenaires opérationnels en combinaison avec un système financier flexible et prévisible. Les ONG ont exprimé une certaine frustration provenant de l'impression que la dimension financière des principes du GHD s'efforce d'assurer qu'un financement plus efficace des organisations internationales puisse se faire, alors que cet aspect n'est pas suffisamment développé lorsqu'il est relatif aux ONG. Il a également été soutenu que le financement de l'aide humanitaire ne doit pas seulement être flexible et prévisible, mais qu'il devrait également être organisé de telle façon à assurer que les besoins soient couverts équitablement (attention particulière aux crises/besoins oubliés), qu'une large diversité de partenaires soit maintenue et qu'une attention suffisante soit portée au renforcement des capacités des partenaires (et de leurs partenaires).

Un niveau de consensus élevé parmi les Etats Membres et les partenaires témoigne de la nécessité de clarifier et délimiter les rôles et les mandats des acteurs humanitaires d'un côté, et d'autres acteurs impliqués dans les efforts internationaux de secours, telles que les organisations de protection civile et les forces militaires, de l'autre. Certaines réponses montrent que ce besoin n'est peut être pas causé par l'absence de lignes directrices internationales, mais plutôt par un manque de mise en application des ces lignes directrices. Il a été généralement reconnu que la complémentarité et la cohérence de l'action de l'UE peut seulement être assurée si les mandats des différents acteurs sont basés sur leur valeur ajoutée potentielle. De plus, ils doivent avoir la volonté d'intégrer leur action dans le cadre de la coordination menée par les Nations Unies.

Les Etats Membres et les partenaires s'accordent pour dire que l'UE devrait engager davantage d'efforts à l'égard de la coordination et du processus de décision politique. Toute activité dans ce domaine devrait être prise en considération et devrait alimenter la coordination et la réforme humanitaire internationale. Les réponses des partenaires montrent une fois de plus que le niveau d'ambition devrait être plus élevé: non seulement la coordination et les processus décisionnels politiques de l'UE devraient refléter les efforts internationaux entrepris sous le leadership des Nations Unies, mais ils devraient aussi être utilisés par la communauté humanitaire pour occuper avec plus de vigueur le terrain politique. Vis-à-vis de certaines problématiques spécifiques telles que la Préparation aux Catastrophes, le LARD, les relations avec les militaires et le renforcement des capacités, davantage de développement politique serait bienvenu. Une majorité d'Etats Membres sont favorables à l'idée de développer des politiques sectorielles, en particulier si celles-ci peuvent permettre une allocation et une distribution de l'aide humanitaire plus efficaces.

A propos du rôle de la Commission vis-à-vis de l'aide humanitaire, les contributions au questionnaire mettent en évidence une certaine valeur ajoutée du maintien de l'équilibre actuel entre son rôle de donateur et sa présence sur le terrain. La Commission est encouragée à tirer parti de sa présence sur le terrain pour renforcer la rapidité de réponse, l'évaluation des besoins et les capacités de coordination. En parallèle, il lui est demandé de poursuivre son soutien pour un renforcement des efforts de réforme internationale en cours. En général, les procédures et les processus devraient être adaptés pour assurer que la Commission reste un donateur humanitaire de première ligne. L'ONU est en faveur d'une relation de travail plus étroite dans le domaine de la réaction rapide et de l'évaluation des besoins.

Le point de vue des Etats Membres et des partenaires diffèrent sur un nombre limité de questions. Premièrement, tandis que les Etats Membres ne voient pas la nécessité d'établir des objectifs globaux de financement pour l'aide humanitaire, les partenaires reconnaissent, quant à eux, l'utilité de tels objectifs. Deuxièmement, quelques organisations partenaires ont exprimé leurs préoccupations concernant la gestion des actions menées par les forces de protection civile qui pourrait réduire la neutralité et l'indépendance des politiques d'aide humanitaire, les forces de protection civile étant des acteurs étatiques. Sur base de cette hypothèse, les partenaires plaident en faveur d'une étroite collaboration entre l'aide humanitaire et la protection civile, mais restent sceptiques quant à leur fusion, c'est-à-dire un "guichet unique". A l'opposé, la moitié des Etats Membres plaident en faveur d'une combinaison de ces forces via un guichet unique. Troisièmement, alors qu'une majorité à la fois de partenaires et d'Etats Membres est en faveur de l'établissement de politiques sectorielles, les Etats Membres expriment plus fermement leur position que les organisations partenaires.

En résumé, alors qu'un vaste consensus émerge dans les réponses à presque toutes les questions reprises dans le questionnaire, les réponses et le débat témoignent jusqu'à présent de la volonté d'assurer que ce consensus dépasse le statut de déclaration, s'attaque aux véritables sujets de préoccupation aussi bien dans le contexte international que dans celui de l'UE; et que ce soit le début plutôt que la fin d'un processus continu d'amélioration de la qualité de l'aide humanitaire de l'UE.

1. INTRODUCTION: REPONSES ET PROCESSUS

Ce document de travail a pour but de fournir des informations sur le processus et les résultats de la consultation pour un Consensus sur la Politique d'Aide Humanitaire Européenne. La section 2 (résumé des conclusions) explique le processus et la méthodologie employés pour analyser les réponses et propose un résumé général des conclusions. La section 3 comprend le décompte et un descriptif des réponses pour chacune des 18 questions du questionnaire. Tout au long de ce document, et lorsque c'est approprié, une différenciation entre les positions des Etats Membres et des partenaires est faite. L'annexe fournit les conclusions détaillées de la table ronde avec les partenaires du 22 Février 2007.

De nombreuses parties prenantes ont fourni une réponse consolidée, négociant entre elles leur approche respective sur chacune des questions. Les réponses d'ONG ont été consolidées par VOICE, les réponses des sociétés nationales de la Croix Rouge ont été intégrées à celle de la FICR, et OCHA a fourni une réponse consolidée des agences de l'ONU.

De manière générale, la qualité et l'intensité du processus confirment l'engouement pour un débat sur l'aide humanitaire de l'UE. De nombreuses contributions illustrent indirectement la frustration face au manque de forums et d'initiatives appropriés qui entrave la coordination au niveau européen. Les partenaires ont donc accueilli positivement cette consultation et exprimé un vif intérêt pour être tenu informés sur les étapes suivantes qui auront lieu dans les prochains mois.

2. RESUME DES CONCLUSIONS

2.1. Le Questionnaire: Réponses

Le lancement du Questionnaire a eu lieu le 15 Décembre 2006 et a été envoyé aux 27 Etats Membres et à approximativement 220 Partenaires de la DG ECHO; y compris six Agences des Nations Unies, 210 ONG partenaires et consorts ainsi que le mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge. Le questionnaire a également été envoyé pour information au Parlement Européen. Parties prenantes Acteurs représentés

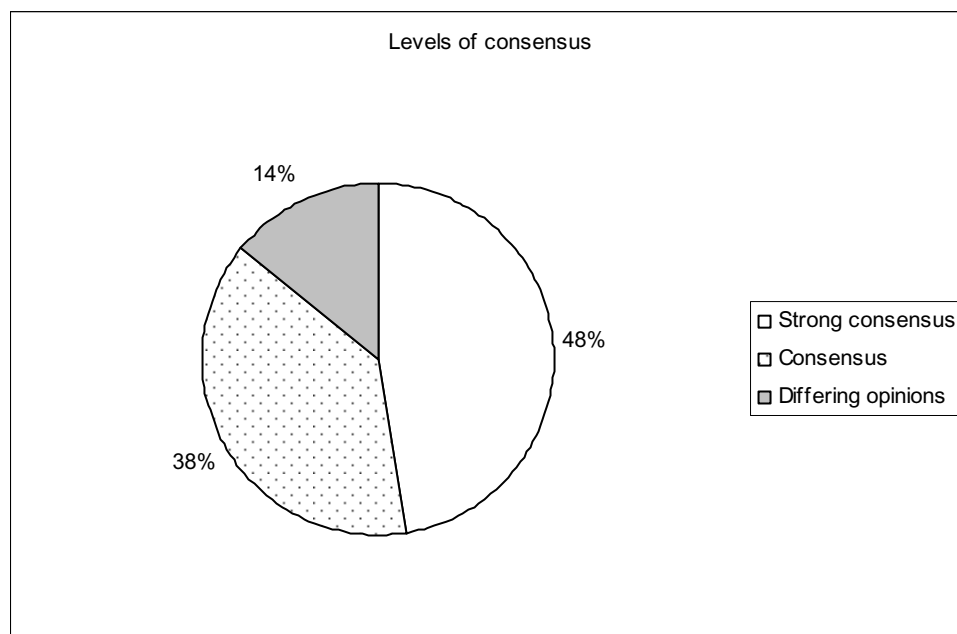
Parties prenantes	Acteurs
Famille de l'ONU et l'IOM	10
Le mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge	29
ONG	112
Etats Membres	22
Autre	1
Total	174

Près de deux tiers des parties prenantes consultées ont fourni une réponse directement ou indirectement, dont notamment 21 Etats Membres, 9 Agences des Nations Unies (à travers une réponse consolidée) ainsi que le CICR et le FICR (représentant 27 sociétés nationales). VOICE a consolidé les réponses de 18 groupes d'ONG de la même famille, représentant 41 ONG – 70 des 88 membres de VOICE mais également 20 ONG non-membres ont souscrits à la réponse consolidée. Viennent s'ajouter 41 réponses reçues par des ONG, dont des ONG provenant des nouveaux Etats Membres de l'UE. Au-delà des organisations partenaires spécifiquement invitées à participer, des contributions spontanées, notamment des organisations non partenaires à la DG ECHO, ont été reçues. Le total des réponses représente 172 organisations.

2.2. Méthodologie et Analyse

Concernant l'analyse statistique, une méthode pondérée a été retenue regroupant par catégorie les partenaires de la DG ECHO: ONG (un tiers), l'ONU et l'OIM (un tiers), et le Mouvement de la Croix Rouge/Croissant Rouge (un tiers). Les réponses des Etats Membres ont été analysées séparément. Toute méthode pondérée ayant un caractère arbitraire, les résultats statistiques fournissent des indications pertinentes sur les principales tendances uniquement au niveau macro. L'approche qualitative de l'analyse des questions permet d'identifier les problématiques les plus importantes tout comme les domaines dans lesquels un consensus émerge (ou pas).

Le graphique ci-dessous illustre le niveau de consensus général vis-à-vis des différentes questions soulevées par le questionnaire.



2.3. Niveaux de consensus

Le graphique prend en compte le consensus à la fois entre les Etats Membres et les partenaires. Alors que le niveau de consensus général est le même entre les Etats Membres et les partenaires, des divergences apparaissent selon les questions. Toutefois, il est important de faire remarquer que le consensus est élevé non

seulement entre les partenaires et les Etats Membres mais également au sein des Etats Membres et des partenaires. Les Etats Membres et les partenaires semblent d'accord sur la plupart des questions, sauf sur certaines (voir ci-dessous).

2.4. Questions reflétant un fort consensus (plus de 80%)

- (Q1) 91% des Etats Membres confirment que l'UE a insisté sur le respect des principes qui sous-tendent son aide humanitaire (contre 70% pour les partenaires), les deux conviennent toutefois qu'elle pourrait faire davantage (59% et 64%).
- (Q4, Q5) Les Etats Membres de l'UE et la Commission devraient souscrire au niveau européen à un ensemble de principes et bonnes pratiques pour régir la politique de financement humanitaire, de préférence à travers l'Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (GHD).
- (Q8) L'UE devrait développer des lignes directrices concernant le LARD qui reconnaîtrait le besoin d'une approche de transition flexible.
- (Q9) L'UE devrait développer un cadre politique commun sur les Stratégies de Réduction et Atténuation des Catastrophes.
- (Q11) La DG ECHO devrait maintenir le financement d'une grande diversité de partenaires.
- (Q12) La DG ECHO devrait financer le renforcement des capacités des partenaires, y compris les "partenaires locaux des partenaires".
- (Q14) Une plus grande participation des donateurs non-traditionnels devrait être promue.
- (Q15) L'UE pourrait prendre davantage d'initiatives pour appuyer les efforts de réforme internationale. De nombreuses suggestions spécifiques ont été avancées à cet égard.
- (Q17) Il devrait y avoir une plus grande coordination au sein de l'UE vis-à-vis des programmes d'aide humanitaire.

2.5. Questions reflétant un consensus (plus de 50%)

- (Q2) L'UE devrait s'engager plus fortement afin d'accroître le respect et la conformité avec le droit humanitaire international, ainsi que soutenir les actions en conformité avec les concepts de "devoir de protection" et de "sécurité humaine".
- (Q3) L'UE devrait jouer un rôle spécifique dans la promotion du DHI au travers d'une implication à la fois directe et indirecte. Les Etats Membres sont plus fortement en faveur d'une implication uniquement indirecte que les partenaires (25% contre 7%).

- (Q7) L'UE devrait établir un cadre politique consolidé et cohérent pour régir la relation entre les acteurs humanitaires et militaires.
- (Q8) 63% des partenaires affirment que les lignes directrices politiques concernant le LARD devraient inclure des financements et des mécanismes de financement. Seulement 5% des Etats Membres ont mentionné explicitement cet aspect du LARD.
- (Q11) Le financement par la DG ECHO d'une grande diversité de partenaires devrait se baser sur des conditions permettant d'assurer un certain professionnalisme.
- (Q13) Selon 72% des partenaires et 36% des Etats Membres, la Commission/DG ECHO devrait se concentrer sur le renforcement des capacités de réponse existantes plutôt que d'explorer de nouvelles initiatives afin de répondre aux besoins et combler les lacunes pour renforcer les capacités humanitaires dans leur globalité. Les Etats Membres sont plus divisés sur ce point, 32% d'entre eux étant en faveur de nouvelles initiatives.
- (Q16) Plus de 90% des partenaires considèrent que l'UE devrait soutenir le renforcement des capacités internationales plutôt que développer une capacité européenne propre de pré-positionnement de stocks, de logistique et de transport. Les Etats Membres sont dans une moindre mesure d'accord (59%) et sont d'avantage divisés sur les avantages d'un pré-positionnement par l'UE (18% d'entre eux y voient un réel avantage et 18% n'y voient aucun avantage).
- (Q18) Les partenaires considèrent que l'UE devrait s'efforcer de coordonner plus étroitement l'interaction entre l'aide humanitaire et la protection civile (92%). Les Etats Membres sont soit en faveur d'une plus grande coordination (45%) ou pour combiner (55%) les deux à travers un "guichet unique".

2.6. Différentes opinions ou perceptions

- (Q6) Les opinions des partenaires divergent fortement quant à savoir si l'équilibre actuel de la réponse d'urgence entre une approche basée sur les besoins et la capacité de réaction rapide, a besoin d'être modifié en faveur de la qualité ou de la rapidité. Les Etats Membres soutiennent beaucoup plus (59%) que les partenaires que l'actuel équilibre entre la rapidité et la qualité est approprié.
- (Q10) Des divergences d'opinion existent entre les Etats Membres et les partenaires pour établir dans quelle mesure les Etats Membres et la COM devraient s'efforcer de développer au niveau européen un ensemble standard de politiques sectorielles concernant la distribution de l'aide humanitaire. Ceux qui considèrent que quelque chose doit être entrepris mettent l'accent sur les standards et les lignes directrices internationales et recommandent de se concentrer sur une politique de financement. En même temps, les contributions reflètent une attitude positive générale sur les questions de développement de politiques (voir LARD, Préparation aux Catastrophes et lien entre acteurs militaires et humanitaires).

- (Q14) Alors que la plupart des partenaires ne sont pas en désaccord avec l'idée d'établir des objectifs internationaux pour le financement humanitaire, les opinions divergent quant à son utilité et nombreux sont ceux qui envisagent d'autres actions plus adaptées pour répondre au manque de fonds humanitaires. Contrairement aux partenaires, les Etats Membres (64%) sont en général contre l'établissement d'objectifs pour le financement de l'aide humanitaire.

3. ANALYSE DETAILLEE PAR QUESTION

Pourquoi l'Aide Humanitaire de l'EU - But, valeurs et principes sur lesquels l'aide humanitaire de l'UE est basée

Sujet 1: Défendre les Principes de l'Aide Humanitaire

Question 1: Insistance sur le respect des principes

Considérant les contextes politique et opérationnel changeants dans lesquels l'aide humanitaire intervient, l'Union Européenne a-t-elle suffisamment insisté sur le respect des principes qui sous-tendent son aide humanitaire ou devrait-elle agir plus pour faire prévaloir ces principes et la spécificité de l'aide humanitaire?

	Etats Membres	Partenaires
L'UE a insisté sur le respect des principes	91%	70%
<i>... mais elle pourrait faire plus</i>	59%	64%
L'UE n'a pas suffisamment insisté et devrait faire plus	0%	29%
<i>... et devrait faire beaucoup plus</i>	0%	5%
Pas d'opinion	9%	0%

- La plupart des Etats Membres (91%) et des Partenaires (70%) soutiennent que l'UE a insisté sur le respect des principes qui sous-tendent son aide humanitaire, mais les Etats Membres (59%) affirment dans une moindre mesure que les partenaires (64%) que l'UE pourrait en faire davantage.
- La cohérence entre la Commission, les autres institutions européennes et les Etats Membres devrait être renforcée.
- L'UE devrait promouvoir plus activement les principes humanitaires dans divers forums internationaux et vis-à-vis des gouvernements des pays bénéficiaires.
- L'Aide Humanitaire doit être clairement dissociée des questions politiques et militaires et de maintien de la paix.

Un consensus existe entre les Etats Membres et les partenaires qui considèrent que les principes ont été approuvés bien qu'une majorité affirme que davantage pourrait être fait.

91% des Etats Membres considèrent que l'UE a assez insisté sur les principes humanitaires, même si la plupart s'accorde pour dire que ces principes pourraient être globalement davantage promus. Un Etat Membre considère que l'approche basée sur

les droits dans l'assistance humanitaire doit être mise au premier plan du travail humanitaire et que, dernièrement, la communauté internationale est restée passive devant les violations des droits de l'homme dans le monde. La DG ECHO devrait suivre cette question à un niveau plus élevé et l'UE devrait faire pression en faveur d'un renforcement du DHI partout où cela est nécessaire. Certains Etats Membres affirment que la DG ECHO soutient les principes mais que la cohérence entre la DG ECHO, la Commission et le Conseil pourrait être davantage renforcée. D'autres soutiennent que l'UE devrait communiquer de manière plus active sur l'initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (GHD) et que la DG ECHO devrait prendre des initiatives pour préserver l'espace humanitaire.

29% des partenaires pensent que l'UE doit faire (beaucoup) plus. Certains partenaires soutiennent qu'il semblerait y avoir un manque de cohérence entre la DG ECHO, les autres institutions européennes et les Etats Membres. L'UE devrait utiliser son pouvoir et sa position pour promouvoir plus activement les principes humanitaires dans divers forums internationaux et vis-à-vis des gouvernements dans les pays bénéficiaires. L'interférence politique et militaire croissante avec l'espace humanitaire est également considérée comme un défi. L'aide humanitaire doit être clairement dissociée des questions politiques et militaires et du maintien de la paix.

De nombreuses ONG partenaires déclarent que l'UE devrait en faire davantage pour mettre l'accent sur les principes et qu'elle n'utilise pas assez sa position pour affirmer ceux-ci. Une pression plus efficace pourrait être effectuée en collaboration avec les gouvernements destinataires/bénéficiaires sur les territoires desquels les réponses humanitaires ont lieu. L'espace humanitaire s'est érodé de façon significative depuis la "guerre contre la terreur" et l'UE n'en a pas suffisamment fait pour le protéger alors que l'utilisation des budgets de l'aide par les forces militaires, le manquement à répondre aux crises humanitaires et un manque d'intégrité dans l'appel aux hautes parties contractantes à remplir leurs obligations selon les Conventions de Genève n'a pas non plus aidé. Les Partenaires déclarent qu'il est devenu presque impossible de monter des opérations d'assistance impartiales dans les conflits armés, particulièrement là où les troupes occidentales sont engagées (Afghanistan, Irak), et que l'actuel choix stratégique de l'UE ébranle plus qu'il ne soutient les principes humanitaires. Une majorité d'ONG considèrent que l'AH doit être clairement dissociée des opérations militaires de maintien de la paix et que les principes du GHD devraient être utilisés comme standards. Certains partenaires déclarent que toute initiative de l'UE pouvant aider l'aide humanitaire à préserver son indépendance et sa neutralité serait la bienvenue.

L'ONU soutient que l'UE a insisté de manière très efficace mais que davantage pourrait être fait. L'UE devrait former les acteurs sur les principes humanitaires et leurs implications opérationnelles. La Commission devrait mieux coordonner la mise en œuvre pratique avec les acteurs internationaux.

Sujet 2: Prôner le respect du droit humanitaire international

Question 2: Droit Humanitaire International

L'Union Européenne devrait-elle s'engager plus vigoureusement afin d'accroître le respect et la conformité au droit humanitaire international (et si oui comment), ou devrait-elle plutôt concentrer ses efforts sur un engagement en conformité avec les concepts de "devoir de protection" et "sécurité humaine"?

	Etats Membres	Partenaires
Elle devrait faire les deux	64%	61%
Elle devrait se concentrer plus sur le DHI	9%	38%
Elle devrait se concentrer sur la protection/sécurité	9%	
Elle ne devrait pas intervenir	9%	
Pas de commentaire ou d'opinion ferme	9%	

- Selon les Etats Membres (64%) et les Partenaires (61%), l'UE devrait s'engager afin d'augmenter le respect et la conformité avec le DHI ainsi que soutenir l'action en accord avec les concepts de "devoir de protection" et de "sécurité humaine".
- Le Droit Humanitaire International et les concepts de "devoir de protection" et de "sécurité humaine" sont perçus par beaucoup comme complémentaires.
- Selon les partenaires, l'UE pourrait investir davantage de ressources pour soutenir de manière efficace et en profondeur le DHI.

Il existe un consensus sur le fait que le Droit Humanitaire International et les concepts de "devoir de protection" et de "sécurité humaine" sont complémentaires et qu'ils ne devraient pas être opposés. Cependant, le Droit Humanitaire International étant perçu comme l'instrument le plus efficace, certaines contributions soulignent que l'UE devrait concentrer ses priorités sur celui-ci et qu'il devrait bénéficier d'un plus grand respect dans les situations d'urgence.

La plupart (64%) des Etats Membres considèrent que l'UE devrait soutenir le DHI et les questions de devoir de protection/sécurité humaine et que l'UE devrait encourager les autres à s'y conformer. Deux Etats Membres soutiennent que l'UE en tant que telle ne devrait pas avoir de compétences supplémentaires. Selon un des Etats Membres, il s'agit plutôt de voir comment transformer les mentalités des belligérants pour tendre vers davantage de respect des droits de l'homme des populations civiles.

Plus de 90% des ONG voudraient que le DHI et la protection/sécurité soient promus. Néanmoins, il existe une certaine hésitation par rapport à un rôle direct de promotion. Les attentes des ONG vont en direction de l'utilisation du poids politique de l'UE et, là où approprié, d'un travail de promotion du DHI en collaboration avec le CICR et l'ONU. De plus, des risques sont mentionnés concernant l'absence de cadre légal des concepts de "devoir de protection" et de "sécurité humaine". Les partenaires accueillent favorablement les lignes directrices promouvant la conformité avec le DHI adoptées en décembre 2005 et demandent à l'UE de jouer un rôle proactif dans la sensibilisation et la promotion de leurs propres lignes directrices sur le DHI plutôt que de travailler sur les concepts de "devoir de protection" et sécurité humaine".

L'ONU est en faveur d'un engagement de l'UE sur ces deux concepts mais elle insiste également sur le besoin que l'UE investisse davantage de ressources afin de soutenir efficacement et en profondeur le DHI, y compris via des formations; le renforcement des capacités nationales et locales dans les pays tiers; l'utilisation de son autorité et influence pour rappeler aux acteurs de tout conflit armé leurs obligations vis-à-vis du DHI; et la promotion de l'adoption de mesures nationales appropriées, comme par exemple les lois nationales, afin d'assurer le respect et la mise en œuvre du DHI dans tous les Etats Membres et les gouvernements des pays tiers.

Question 3: la Communauté Européenne dans la promotion du DHI

Jusqu'à quel point la Communauté Européenne devrait-elle jouer un rôle spécifique dans la promotion du DHI?

	Etats Membres	Partenaires
Au travers d'action directe en Europe	20%	21%
Au travers d'action directe sur le terrain	5%	2%
Au travers d'action indirecte (politiques)	20%	2%
Au travers d'action indirecte sur le terrain (via les partenaires)	5%	5%
Au travers d'action directe et indirecte	50%	70%

- L'UE devrait jouer un rôle spécifique dans la promotion du DHI par le biais d'actions directes et indirectes selon 70% des partenaires et 50% des Etats Membres.
- Les Etats Membres sont plus que les partenaires en faveur d'actions indirectes et formulation de politiques.
- L'UE devrait déployer les moyens nécessaires pour promouvoir davantage le DHI puisqu'il s'agit d'une valeur centrale de l'UE.

- Une action directe peut inclure des formations et un dialogue promotionnel/politique au sein de l'UE ainsi que sur le terrain.

Cette question a soulevé de nombreuses remarques et suggestions de la part des personnes ayant contribué au questionnaire, ce qui illustre les nombreuses attentes vis-à-vis de l'UE pour qu'elle considère le DHI comme un enjeu majeur. Différents niveaux de promotion et d'interventions européennes possibles du DHI sont suggérés.

Même si les Etats Membres sont plus que partenaires en faveur d'action indirecte, les Etats Membres font différentes propositions illustrant que la promotion du DHI est un domaine dans lequel l'UE pourrait développer différentes approches: soutien à l'ONU et au CICR; développement de forums et formations parmi les militaires, population civile et institutions; mettre le DHI à l'agenda du dialogue politique sur la scène internationale; etc. Un Etat Membre attire l'attention sur le risque que la promotion du DHI pourrait mettre en péril les efforts d'aide humanitaire. Certains Etats Membres rappellent que la promotion du DHI devrait également être menée par les comités appropriés.

Un consensus est partagé par 70% des partenaires sur davantage d'engagements de la part de l'UE pour promouvoir et renforcer le DHI en intervenant directement sur le terrain et au sein de l'UE et pour renforcer la capacité des acteurs clés tel que l'ONU et le CICR. Une collaboration plus forte entre l'UE et le CICR sur le DHI est souvent suggérée. Les ONG sont en faveur d'une action proactive et directe de l'UE. Certaines organisations souhaitent que l'UE puisse renforcer leur rôle sur la scène internationale.

L'ONU rappelle que l'UE s'est engagée à promouvoir la conformité au DHI au travers de ses propres lignes directrices. L'UE devrait dès lors baser son action de promotion sur ces lignes directrices en saisissant "toutes les opportunités pour soutenir, promouvoir et disséminer le DHI". L'ONU se félicite et encourage l'UE à soutenir les efforts des garants internationaux indépendants du DHI ainsi que des ONG indépendantes, des académies et des institutions. Certains partenaires considèrent que l'UE devrait jouer un rôle important dans la promotion du DHI en le disséminant dans "tous les secteurs de la société et, en particulier, auprès des enfants et des jeunes".

Quel type d'Aide – Portée et Politiques

Sujet 3: Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (Good Humanitarian Donorship policy)

Question 4: principes communs et bonnes pratiques

Les Etats Membres de l'Union Européenne et la Commission Européenne devraient-ils souscrire au niveau européen à des principes et bonnes pratiques communs pour régir la politique de financement humanitaire?

Tous les partenaires sont d'accord avec cette proposition. Un Etat Membre est contre la souscription au niveau européen argumentant que c'est à chaque Etat Membre de décider.

Question 5: Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (GHD)

Si oui, devraient-ils souscrire à l'Initiative pour les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire en tant que telle ou à des principes propres?

	Etats Membres	Partenaires
Endosser l'initiative des principes du GHD	86%	96%
Les principes du GHD mais adaptés au contexte européen	14%	2%
Non, ensemble de principes propres à l'UE	0%	2%

- Les Etats Membres et les partenaires pensent de la même manière que les Etats Membres de l'UE et la Commission devraient souscrire au niveau européen à un ensemble commun de principes et bonnes pratiques qui régiraient la politique de financement humanitaire, de préférence l'initiative du GHD.

Presque tous accueillent favorablement l'idée d'un ensemble commun de principes et bonnes pratiques qui régiraient la politique de financement humanitaire au niveau européen, et plus spécifiquement un ensemble basé sur les principes du GHD. Même si une position unanime et commune en faveur des principes du GHD est exprimée, certaines nuances apparaissent concernant la façon de mettre en œuvre ces principes. De nombreuses contributions reflètent le sentiment que les principes du GHD pourraient être davantage développés.

Presque tous les Etats Membres s'accordent pour dire qu'un ensemble de principes est requis tout en soulignant l'importance pour la Commission de se conformer à ces principes. Cependant, certains mettent l'accent sur le besoin de diversité et de flexibilité concernant la conformité avec les principes du GHD. Ainsi un Etat Membre pense que la souscription à ces principes devrait "prendre en compte que les différents Etats Membres ont leurs propres traditions ou cadres légaux concernant les canaux de distribution de leur financement humanitaire". Par conséquent, la

"diversité de donation" est respectée. Un autre Etat Membre propose que les principes du GHD soient complétés par une déclaration politique pouvant aider les Etats Membres à "traduire leurs engagements en pratique". Un autre Etat Membre suggère d'introduire un ensemble de principes additionnels spécifiques à l'UE qui ferait référence aux principes du GHD et "impliquerait non seulement la Commission et les Etats Membres mais aussi toute la communauté humanitaire". La valeur ajoutée de la Commission et des Etats Membres qui sont déjà en conformité avec les principes du GHD, est soulignée par un Etat Membre qui suggère que la "Commission, de pair avec les Etats Membres ayant souscrit aux principes du GHD (particulièrement la Présidence Européenne)," devraient jouer un rôle actif dans la promotion de ces principes au sein des autres Etats Membres.

Les ONG sont en faveur de principes et bonnes pratiques pour régir la politique de financement humanitaire mise en œuvre dans le cadre des lignes directrices du GHD. L'importance d'avoir une mise en œuvre homogène au sein des donateurs est soulevée. Un partenaire exprime son désaccord avec les principes du GHD car ceux-ci confèrent un rôle central à l'ONU. La conformité à ces principes est perçue comme une première étape des procédures d'intégration, mais la cohérence dans la pratique est l'une des principales préoccupations exprimées par les ONG. En parallèle avec les principes du GHD, certains soutiennent que des mécanismes devraient être développés pour mettre les principes en pratique.

Certaines ONG soulignent l'absence de cohérence entre les donateurs et mettent l'accent sur l'importance d'intégrer (mainstreaming) les procédures des donateurs. Un partenaire attire l'attention sur les difficultés de traiter avec toutes sortes de principes, règles et processus de contrôle venant de différents donateurs européens et met l'accent sur l'absence de cohésion et de coopération entre les donateurs.

L'ONU encourage les Etats Membres et la Commission à se conformer aux principes du GHD. Une attention particulière est portée sur la "rationalisation des conditions de compte rendu, l'engagement pour une flexibilité et prévisibilité du financement, l'allocation des ressources basée sur les besoins, le renforcement des capacités et le dialogue".

Sujet 4: Politique de réponse d'urgence

Question 6: équilibre entre qualité et rapidité

Les parties prenantes considèrent-elles qu'en cas de survenance soudaine d'une catastrophe, l'équilibre actuel de la réponse d'urgence de la Communauté, qui s'appuie sur l'évaluation des besoins et la capacité de répondre rapidement aux besoins, doit être modifié au profit soit d'une plus grande qualité dans l'intervention soit d'une plus grande rapidité?

	Etats Membres	Partenaires
Plus grande qualité requise	9%	48%
Equilibre actuel correct	59%	20%
Plus grande rapidité requise	18%	32%
Pas de commentaire ou d'opinion franche	14%	

- Les Etats Membres, dans une plus large mesure (59%) que les partenaires (20%), affirment que l'équilibre actuel est correct.
- Les partenaires ont des opinions très variées quant à savoir si l'actuel équilibre des réponses d'urgence entre l'approche basée sur les besoins et la capacité de réaction rapide doit être changé en faveur de la qualité ou de la rapidité.

Les Etats Membres s'accordent pour dire que l'équilibre entre la rapidité et la qualité est plutôt bon. Un Etat Membre soutient que le plafond pour les décisions de première urgence devrait être augmenté. Beaucoup réclament des évaluations des besoins coordonnés (de préférence par l'ONU) prenant en compte les capacités locales. L'ONU devrait développer et améliorer la qualité de ses 'flash appeal' et, en cas d'amélioration, la Commission devrait, selon un Etat Membre, aller vers un financement des appels plutôt que d'exiger des offres spécifiques à la Commission.

Certains partenaires affirment que la qualité et la rapidité vont de pair, d'autres déclarent que lorsqu'une crise survient, la rapidité est plus importante et la qualité devrait être considérée dans un second temps. Néanmoins certains soutiennent que l'accent doit être davantage mis sur la qualité, argumentant que les actions initiales permettant de sauver des vies sont principalement entreprises par la population locale de la région concernée. Par conséquent, l'aide extérieure devrait être de qualité: la préparation et la formation pourraient réduire les effets des catastrophes et la coordination locale avant et au déclenchement d'une crise améliorerait également la qualité. Ainsi davantage devrait être fait avant le déclenchement des crises, y compris le renforcement des capacités des acteurs et des gouvernements locaux. L'UE devrait mieux surveiller les catastrophes naturelles et planifier des réponses ainsi que soutenir les capacités locales en fournissant une évaluation rapide des besoins et encourager la planification de la préparation aux catastrophes (en

contribuant aux coûts). La réduction des risques de catastrophe et les programmes DIPECHO existent mais il leur manque une certaine portée et concentration géographique. Les partenaires ont dû parfois utiliser des fonds privés pour préfinancer leurs programmes. Pour d'autres, une longue présence des partenaires de la DG ECHO sur le terrain est perçue comme un avantage. La DG ECHO devrait proposer une capacité de réaction plus grande et une flexibilité dans les premières phases d'une crise; davantage de ressources pour soutenir l'évaluation des besoins et l'analyse en général; ainsi qu'un soutien plus efficace afin d'acquérir de plus larges connaissances sur une crise dans le but d'améliorer ses prochaines réponses.

L'ONU signale que la notion de temps et la rapidité sont importantes dans le cadre de catastrophes naturelles. Cela requière des ressources logistiques, une coordination précoce (au niveau local et international) et des structures de réserve (UNDAC). Des investissements à long terme sont nécessaires pour les activités de préparation (CERF). L'UE/Commission devrait soutenir de tels mécanismes. La qualité signifie une bonne coordination et cela devrait être mis en place avant même le déclenchement d'une crise. Le renforcement des réseaux de protection locaux est considéré comme important.

Sujet 5: Portée de l'Aide Humanitaire dans le cadre de la gestion des crises et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD)

Question 7: cadre entre les acteurs humanitaires et militaires

L'Union Européenne devrait-elle établir un cadre politique consolidé et cohérent pour gérer la relation entre les acteurs humanitaires et militaires et, si oui, devrait-il être établi sur base des bonnes pratiques internationales?

	Etats Membres	Partenaires
Oui	59%	67%
<i>En tenant compte des lignes directrices d'Oslo et MCDA</i>	32%	43%
Non, (les lignes directrices existantes sont suffisantes)	41%	31%
Pas de commentaire ou opinion franche		2%

- Les Etats Membres et les partenaires pensent que l'UE devrait établir un cadre politique consolidé et cohérent régissant la relation entre les acteurs humanitaires et militaires.

Il existe un consensus entre les Etats Membres (59%) et les partenaires (67%) pour l'établissement par l'UE d'un cadre politique consolidé et cohérent qui régirait la relation entre les acteurs humanitaires et militaires. Cela serait considéré comme une étape majeure vers la clarification des rôles entre les acteurs humanitaires et militaires. Les principes directeurs d'Oslo sur l'utilisation des actifs militaires et de protection civile dans les secours suite à une catastrophe ainsi que les lignes directrices MCDA sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile dans les urgences complexes sont considérés comme les principes directeurs de référence en termes de définition des mandats et des responsabilités au sein de la communauté humanitaire concernant les acteurs militaires et civils. L'ONU soutient que les lignes directrices existantes sont suffisantes et qu'elles devraient être promues plutôt que d'établir un cadre politique additionnel spécifique à l'UE. La création de nouveaux cadres pourrait engendrer des obstacles plutôt que faciliter la coopération.

59% des Etats Membres soulignent l'utilité d'un cadre politique européen consolidé et cohérent. Parmi ceux-ci, 29% soutiennent que ce cadre devrait se baser sur les lignes directrices d'Oslo et MCDA. Selon 9 Etats Membres, les lignes directrices d'Oslo et MCDA fournissent déjà suffisamment de directives et un cadre politique européen n'aurait aucune valeur ajoutée, même si l'UE pourrait développer la mise en œuvre et la promotion de ces lignes directrices.

La plupart des ONG sont en faveur d'un cadre politique européen cohérent et déclarent que ce cadre devrait prendre en considération les lignes directrices d'Oslo et MCDA. Les ONG soutiennent qu'un cadre politique européen devrait garantir le

respect des principes humanitaires d'impartialité et d'indépendance; permettre à l'aide humanitaire de ne pas être subordonnée aux considérations politiques (étrangères); être suffisamment nuancé pour prendre en compte le contexte des différentes crises. Un cadre européen global est important s'il renforce la séparation entre l'aide humanitaire et les interventions militaires et s'il ne compromet pas la distinction entre les acteurs humanitaires et militaires. Se concentrer sur une utilisation des moyens militaires en cas de besoin, et non parce qu'ils sont à disposition, est nécessaire. L'ONU encourage la Commission et les Etats Membres à faciliter la conformité avec et la mise en œuvre des lignes directrices existantes, ainsi qu'activement et collectivement promouvoir leur utilisation parmi d'autres acteurs pertinents au lieu de créer des cadres parallèles. Une sensibilisation systématique et une dissémination des documents et lignes directrices existants est également nécessaire au sein de la CE et des Etats Membres.

Sujet 6: La portée de l'Aide Humanitaire en relation avec la réduction des catastrophes et les contextes de transition

Question 8: lignes directrices LARD (Lien entre Aide d'urgence, Réhabilitation et Développement)

L'Union Européenne devrait-elle développer des lignes directrices concernant le LARD, qui reconnaîtraient le besoin d'une approche de transition flexible?

	Etats Membres	Partenaires
Oui	82%	99%
<i>... par de meilleurs mécanismes de financement</i>	<i>5%</i>	<i>63%</i>
Pas de commentaire ou d'opinion franche	9%	1%
Non	5%	

- Les Etats Membres (82%) et les partenaires (99%) soutiennent que l'UE devrait développer des lignes directrices politiques concernant le LARD reconnaissant le besoin d'une approche de transition flexible.
- Selon les partenaires, cette politique devrait principalement se concentrer sur le financement et ses mécanismes qui doivent être adaptés au LARD. Les Etats Membres ne mettent pas l'accent sur le besoin de mécanismes de financement.
- Les lignes directrices devraient permettre une flexibilité, proposer une diversité de cas et devraient être orientées vers le terrain.

Il existe un consensus clair sur le fait que l'UE devrait développer des lignes directrices politiques sur le LARD reconnaissant le besoin d'une approche de transition flexible.

Une majorité (82%) d'Etats Membres considère que l'UE devrait développer des lignes directrices politiques sur le LARD. Un Etat Membre a indiqué spécifiquement l'importance du LARD et son impact sur la diminution des tensions entre les réfugiés et la population locale du pays d'accueil. Un autre Etat Membre pense que le travail supplémentaire devrait se baser sur les Conclusions du Conseil sur le LARD adoptées par le Groupe Coopération au Développement (CODEV) le 31 mai 2001 dans lesquelles la Commission a reçu comme objectif de combler la lacune du LARD.

Les partenaires mettent en évidence un manque de mécanismes de financement adaptées au LARD. Des lignes directrices politiques seules ne sont pas suffisantes. Certains sont sceptiques vis-à-vis de la nécessité d'adopter des lignes directrices politiques européennes sur le LARD. L'interaction croissante entre l'urgence et le développement a donné lieu à divers commentaires et propositions concrètes. Une approche flexible est considérée comme une façon plus adaptée de répondre aux

besoins; une pluralité d'approches est quant à elle perçue comme un must. D'autres soulignent qu'une prise de décision plus orientée vers le terrain permettrait à l'UE de s'attaquer de manière plus efficace à la complexité en constante croissance des crises. La plupart des ONG souhaiteraient des lignes directrices qui comprendraient des instruments financiers spécifiques afin de répondre aux besoins durant la phase comprise entre l'aide humanitaire et le développement.

L'ONU est en faveur d'une collaboration plus systématique et structurée concernant des lignes directrices politiques sur le LARD. Cela devrait prendre en compte les initiatives existantes et des mécanismes tels que le Groupe Sectoriel de Rétablissement Précoce (Early Recovery Cluster Group) de l'IASC et le Groupe de Travail des Nations Unies pour le développement/Groupe de travail sur les problèmes de transition. D'autres partenaires ont expérimenté le fait qu'il est difficile de traduire en pratique sur le terrain le concept du LARD.

Question 9: Réduction et Atténuation des Catastrophes

L'Union Européenne devrait-elle développer un cadre politique commun sur les stratégies de réduction et atténuation des catastrophes?

	Etats Membres	Partenaires
Oui	86%	99%
<i>...prenant en considération le Cadre d'Action de Hyogo</i>	<i>41%</i>	<i>74%</i>
Pas de commentaire ou d'opinion franche		1%
Non	14%	

- Selon les Etats Membres (86%) et les partenaires (99%), l'UE devrait développer un cadre politique commun sur les stratégies de Réduction et Atténuation des Catastrophes.
- Le développement de ce cadre politique devrait prendre en considération le Cadre d'Action de Hyogo.
- La Réduction des Risques de Catastrophe (RRC) devrait être intégrée dans le LARD.
- Un inventaire des outils disponibles est nécessaire, y compris le Cadre d'Action de Hyogo, ainsi que mettre en place davantage de formations.

Le besoin exprimé en faveur d'un cadre politique commun européen témoigne de l'importance d'intégrer l'atténuation et la réduction de catastrophe dans l'assistance humanitaire et l'aide au développement. De plus, de nombreuses contributions au questionnaire ont mis en avant la nécessité de définir une politique en ligne avec les engagements internationaux du Cadre d'Action de Hyogo. Un nombre significatif de

contributions soulignent qu'un cadre politique commun ne devrait pas être développé en dehors des autres secteurs de l'aide.

La majorité des Etats Membres sont en faveur d'un cadre politique européen sur la RRC. Il a été proposé que le cadre politique engage les Etats Membres "à investir une partie de leur budget d'aide humanitaire ou au développement dans la RRC".

Une ONG soutient que le LARD et la RRC sont "intrinsèquement liés et que l'approche de transition flexible du LARD devrait être incluse dans un cadre politique commun sur la RRC". Certains partenaires doutent de la pertinence d'un tel cadre politique. Les aspects pratiques de la mise en œuvre de la RRC sont également évoqués dans certaines contributions qui soutiennent la nécessité d'une politique commune. Une approche européenne participative et holistique de la RRC prenant en compte la multitude d'approches de la RRC et soutenant de manière efficace sa mise en œuvre est suggérée. Certains partenaires se félicitent de l'initiative de l'UE sur la RRC mais font remarquer le besoin de prendre en compte la préparation aux catastrophes au niveau local ainsi que l'adaptation aux changements climatiques par une approche pratique qui inclurait des critères de contrôle de la qualité.

L'ONU considère qu'un cadre politique de l'UE sur les Stratégies de RRC et d'Atténuation des catastrophes devrait s'articuler avec le développement ainsi que les réponses d'urgence. Cela devrait renforcer le lien entre l'aide d'urgence et le développement, et assurer "que les mesures de réduction des risques et leur financement fassent partie intégrante de l'agenda humanitaire et du développement".

Sujet 7: Cohérence des politiques – politiques sectorielles

Question 10: Politiques sectorielles

Les Etats Membres et la Commission devraient-ils s'efforcer de développer au niveau européen un ensemble d'orientations politiques sectorielles standards pour l'aide humanitaire, basées sur les bonnes pratiques internationales?

	Etats Membres	Partenaires
Oui, des efforts pourraient être faits, limités à certains domaines (lacunes, partage des pratiques, politique de financement, etc.)	59%	53%
Non	41%	30%
Pas de commentaire ou d'opinion franche		17%

- Les opinions varient quant à la mesure dans laquelle les Etats Membres et la Commission devraient s'efforcer de développer au niveau européen un ensemble standard de directives de politique sectorielle pour la distribution de l'aide humanitaire. La plupart s'accorde pour dire que davantage doit être fait: mettre l'accent sur les lignes directrices et standards internationaux et la politique de financement de la DG ECHO, ainsi que faire l'inventaire de ce qui est déjà fait.

- Des lignes directrices politiques sur les décisions de financement sont considérées comme pertinentes.

Un certain niveau de consensus est atteint sur le fait que la Commission/Etats Membres pourrait développer des politiques sectorielles, même si celles-ci se limitent aux lacunes identifiées et à l'échange des pratiques, lignes directrices, etc. L'UE devrait agir et éventuellement sponsoriser ainsi que participer au développement des politiques sectorielles internationales qui existent déjà (Sphère, Croix Rouge, ONU, "clusters" etc.) et qui devraient être adoptées au niveau européen.

Une majorité d'Etats Membres (59%) s'affirment en faveur du développement de politiques sectorielles afin que l'objectif principal – augmenter l'efficacité de l'ensemble du système de distribution de l'aide humanitaire – puisse être mieux atteint. Cela contribuerait à plus de clarification et de transparence, offrirait aux autres donateurs humanitaires une orientation et améliorerait l'aide. Cela permettrait une meilleure compréhension des aspects sectoriels de l'aide humanitaire puisque la Commission/Etats Membres aurait à leur disposition des lignes directrices politiques basées sur une expertise/bonne pratique sectorielle.

D'autres Etats Membres indiquent les standards internationaux (Sphère, Croix Rouge, ONU, "clusters" etc.) qui devraient être soutenus et éventuellement davantage développés. L'approche par groupes sectoriels ("cluster") est essentielle à ce sujet. Un Etat Membre soutient que l'aide est rarement distribuée directement par les Etats Membres européens et la Commission Européenne, et des directives pour le choix de financement d'un tel travail seraient plus utiles. D'autres recommandent à la Commission et aux Etats Membres d'engager des discussions pour découvrir et partager les bonnes pratiques sectorielles de toutes sortes et se décider sur les actions futures. Un Etat Membre suggère de prendre en considération les domaines de consensus pour développer les politiques à partir de là.

La plupart des Etats Membres qui s'opposent aux politiques sectorielles (41%) soulignent qu'il ne devrait pas y avoir de différence entre les standards européens et internationaux, et que l'ONU devrait avoir un rôle central dans la coordination des politiques et dans l'établissement de directives politiques pour la distribution de l'aide. Une duplication des structures existantes devrait être évitée et la scène internationale devrait être utilisée pour le dialogue politique. Des hésitations existent quant à un surplus de bureaucratie et de politiques qui pourrait peut-être contrecarrer la garantie d'une flexibilité au cœur de la réponse humanitaire.

Une large majorité d'ONG soutient que l'UE devrait souscrire et contribuer aux standards politiques existants. Si l'UE peut garantir le fonctionnement de l'approche par groupes sectoriels, les groupes fourniront des lignes directrices qui ne seront pas spécifiques à l'ONU mais reflèteront les bonnes pratiques internationales – y compris celles développées par les donateurs européens et les ONG – rehaussant la cohérence. Les lignes directrices sectorielles restreintes présentent certains désavantages. Elles peuvent freiner la coordination et l'intégration entre différents secteurs, ce qui risque d'aboutir à la négligence des questions transversales comme les besoins et les droits des enfants qui doivent être considérés dans tous les programmes sectoriels. SPHERE pourrait éventuellement être étendu à la protection

et à l'éducation de l'enfant. Les ONG soutiennent que les critères d'allocation de l'aide contenant des procédures claires et transparentes doivent être établis. Certains groupes accueilleraient favorablement un ensemble standard, par exemple si des lignes directrices sont requises pour les secteurs non inclus dans les standards et pratiques internationaux existants (Sphère, Croix Rouge, ONU, "clusters" etc.). Pour mieux concentrer leurs opérations, la Commission/Etats Membres pourrait développer un cadre standard basé sur les bonnes pratiques internationales.

L'ONU reconnaît que des politiques sectorielles et des pratiques bien coordonnées sont essentielles pour une réponse humanitaire efficace. La Commission/Etats Membres pourrait en faire davantage pour identifier et partager les bonnes pratiques, aider à contribuer à l'établissement et à l'adhésion aux lignes directrices et standards de performance et responsabilité communément admis internationalement ainsi qu'aider à soutenir les efforts des secteurs ("clusters") globaux. L'objectif sectoriel ("cluster") est de développer des directives politiques approuvées et des standards pour la distribution de l'aide au travers des secteurs. L'approche sectorielle a évolué au-delà de l'ONU puisque de nombreux groupes sectoriels incluent des ONG en tant que partenaires égaux dans l'établissement de politiques et standards. L'ONU compte sur la collaboration de l'UE pour garantir une plus grande cohérence parmi la gamme d'acteurs humanitaires.

D'autres soutiennent que certaines organisations humanitaires possèdent leurs propres stratégies sectorielles basées sur leur cadre politique et que les politiques sectorielles des différentes organisations peuvent offrir des avantages comparatifs dans différentes situations. La Commission pourrait dresser l'inventaire des instruments existants et identifier les bonnes pratiques établies et les lacunes, contraintes et mesures poursuivies pour adresser celles-ci en consultation avec les acteurs humanitaires clés. La Commission et l'UE/Etats Membres pourraient utiliser leur influence et ressources pour développer davantage et disséminer les standards existants.

Comment distribuer l'Aide Humanitaire – Les partenaires et les modalités de distribution

Sujet 8: Partenariat et professionnalisme

Question 11: diversité de partenaires

Les Etats Membres de l'Union Européenne et la Commission devraient-ils maintenir le financement d'une grande diversité de partenaires (agences spécialisées des Etats Membres, Nations Unies, Mouvement de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge et ONG) mettant en œuvre l'aide humanitaire de l'Union Européenne?

	Etats Membres	Partenaires
Oui	59%	68%
Oui, mais suivant des conditions strictes	41%	32%

- Les Etats Membres et les partenaires s'accordent pour dire que l'UE devrait maintenir le financement d'une large diversité de partenaires.
- Cette diversité présente de nombreux avantages (techniques, géographiques, etc.)
- Le financement devrait être basé sur des conditions garantissant un certain professionnalisme (CCP).
- La réforme de l'ONU et l'approche sectorielle garantissent l'inclusion des ONG dans le processus.

Tous s'accordent sur les avantages de la diversité, tandis que certains fournissent les conditions explicites de cette diversité. La diversité présente de nombreux avantages. Cependant, il est important de s'assurer que tous les partenaires travaillent de façon professionnelle et adhèrent aux principes humanitaires, à l'efficacité, à la qualité, etc.

Certains Etats Membres soutiennent que la diversité est importante mais que les partenaires doivent faire preuve de professionnalisme et qu'il devrait y avoir un contrôle de la qualité adéquat. Certains se félicitent de la structure de terrain propre à la DG ECHO tout en s'assurant que cette organisation n'engendre trop de bureaucratie. La diversité des partenaires augmente la variété des compétences et des moyens spécifiques. Selon deux Etats Membres les ONG et les agences spécialisées des Etats Membres ont prouvé leur capacité à fournir une aide plus efficace et moins chère que l'ONU. Une certaine consolidation du nombre de partenaires serait la bienvenue. Il faudrait se fier davantage aux partenaires expérimentés. L'UE devrait davantage impliquer les acteurs locaux. Un Etat Membre affirme qu'en accord avec les principes du GHD, il y a une nécessité pour les donateurs humanitaires de "soutenir et promouvoir le rôle central et unique de l'ONU dans le leadership et la coordination de l'action humanitaire internationale, en prenant en compte les rôles

spécifiques du CICR/IFRC et des ONG dans la mise en œuvre de l'action humanitaire. Une grande diversité de partenaires n'est pas une fin en soi. Toute action devrait tendre vers un plus petit nombre d'acteurs dans le secteur des ONG". Le même Etat Membre met sérieusement en question la politique selon laquelle tous les partenaires de la DG ECHO devraient être basés en Europe.

Selon les partenaires, les partenaires locaux présentent des avantages comparatifs car ils possèdent une connaissance locale de la région, un accès à la population, des réseaux etc. Il doit y avoir une distribution plus égalitaire des fonds. Un autre problème est que la réforme onusienne tend à tout faire converger autour de sa propre organisation. La réforme a, jusqu'à présent, uniquement amené des couches de bureaucratie supplémentaires plutôt qu'une réponse humanitaire indépendante et flexible. En 2006, il était à chaque fois plus difficile d'obtenir un soutien rapide et concret des donateurs pour mettre en place des interventions efficaces lors de la première phase d'urgence. La diversité a des bienfaits sous divers angles mais ne devrait pas se faire aux dépens de la qualité et les partenaires doivent adhérer aux principes humanitaires de neutralité et impartialité.

Les agences spécialisées des Etats Membres sont sources de préoccupations pour certains partenaires qui croient que celles-ci suivent un agenda politique. Les exigences de l'actuel processus du CCP devraient être maintenues et il devrait être utilisé comme un outil pour garantir l'évolution vers le professionnalisme des partenaires humanitaires. Une relation forte entre l'UE et ses partenaires doit être privilégiée plutôt qu'un plus grand nombre de partenaires et cette relation doit être coordonnée. L'UE devrait aller à l'encontre des tendances à "nationaliser" ou "militariser" l'aide humanitaire. Les projets sont généralement plus vite mis en œuvre et de façon plus rentable par les ONG internationales que par les agences de l'ONU. La réforme onusienne est en train d'essayer de tout développer autour de l'ONU ("clusters", etc.) et cela ne contribue pas à maintenir un nombre d'acteurs diversifiés et indépendants.

L'ONU soutient que la Commission devrait jouer un plus grand rôle en participant au développement d'indications stratégiques communes et en faisant évoluer la relation donateur/partenaire de mise en œuvre vers un partenariat avec l'ONU et les autres acteurs humanitaires. Le financement pourrait être une conséquence naturelle de ce processus. Le financement d'une diversité d'acteurs/programmes maximise l'impact de l'aide humanitaire. Le succès dépend de la coordination des activités des partenaires, le financement complémentaire ne résultant pas en compétition pour des fonds. L'UE/Etats Membres devrait renforcer la coordination et encourager une plus forte participation des ONG dans les systèmes de coordination existants et les groupes sectoriels.

Question 12: Renforcement des capacités

La Commission devrait-elle continuer à financer le renforcement des capacités des partenaires et les ONG locales "partenaires des partenaires" devraient-elles pouvoir en bénéficier?

	Etats Membres	Partenaires

Oui, y compris les ONG locales	82%	97%
Oui, mais en excluant les ONG locales	18%	
Pas de commentaire ou d'opinion franche		2%

- La DG ECHO devrait (indirectement ou directement) financer le renforcement des capacités des partenaires, y compris celle des partenaires locaux des partenaires pour leur expertise locale, disponibilité et le LARD.
- Le renforcement des capacités des partenaires locaux est crucial pour la préparation et l'atténuation des catastrophes.
- Les réponses des Etats Membres diffèrent légèrement des réponses des partenaires dans la mesure où les partenaires locaux devraient être inclus dans le renforcement des capacités.

Selon les Etats Membres, le premier objectif devrait être l'accomplissement de standards élevés de professionnalisme et de rentabilité desquels les ONG locales pourraient bénéficier. Les ONG locales contribuent à la mise en œuvre efficace grâce à leur connaissance locale de la sécurité, de la région et des conditions locales en général. Renforcer les capacités des ONG locales est cruciale puisqu'elles sont présentes dès le déclenchement des crises. Certains considèrent que le renforcement des capacités devrait s'effectuer au travers des partenaires CCP, sinon il y aurait une trop grande dispersion des fonds. Toutefois, d'autres Etats Membres pensent que les partenaires devraient prendre leurs responsabilités pour renforcer eux-mêmes leurs capacités. Deux Etats Membres sont en faveur d'un renforcement des capacités via un certain niveau de financement dont les partenaires locaux devraient bénéficier lorsque cela est pertinent et approprié.

Une large majorité de partenaires (97%) partagent l'opinion selon laquelle le renforcement des capacités procure une valeur ajoutée et des avantages, également pour les ONG locales. Les ONG locales possèdent une connaissance locale des régions, des populations, des autorités, des réseaux, des accès aux groupes locaux, etc. Cela promeut une durabilité puisqu'ils sont présents lorsqu'une crise survient ainsi qu'après les crises. De nombreux partenaires ont déjà établi des relations de travail avec les ONG locales. Cela est également précieux pour lier l'aide humanitaire au LARD.

Les partenaires locaux sur le terrain possèdent une connaissance du contexte local avant le déclenchement d'une urgence et restent sur place après la phase initiale pour la transition du LARD, et la DG ECHO devrait les intégrer afin de développer leurs capacités de réponse aux situations humanitaires au niveau local. Les ONG locales devraient pouvoir bénéficier du renforcement des capacités au travers des partenaires CCP ou directement via la DG ECHO. Le renforcement des capacités des ONG locales partenaires contribuerait à la durabilité des projets, à promouvoir l'atténuation et la préparation aux catastrophes et aurait un impact positif sur le renforcement du LARD. Travailler avec les ONG locales partenaires promeut la durabilité, contribue à adopter une approche sur mesure, à engendrer un meilleur accès aux populations

affectées, etc. Les acteurs locaux devraient être une priorité particulièrement dans les pays sujets aux catastrophes.

L'ONU considère que la communauté internationale a une part de responsabilité concernant le soutien aux partenaires locaux. L'expérience montre qu'il s'agit du meilleur moyen pour une réponse efficace et rapide. Cependant, cela devrait être fait en consultation avec les ONG internationales et l'ONU afin de garantir un certain niveau de professionnalisme. L'UE doit garantir la responsabilité ("accountability") envers les fonds. Les actions telles que les programmes DIPECHO rassemblant les réseaux régionaux/locaux sont une belle avancée. Il est important pour les partenaires de la DG ECHO de pouvoir compter sur de bons partenaires et collaborateurs locaux pour mettre en œuvre l'aide sur le terrain. Par conséquent, les ONG locales devraient également bénéficier du financement pour renforcer leurs capacités puisqu'elles sont en première ligne lorsqu'une catastrophe se produit.

Sujet 9: Distribution directe et indirecte de l'Aide

Question 13: besoins de capacité de réponse

La Commission devrait-elle, via la DG ECHO, explorer d'autres voies et moyens de combler les besoins et lacunes spécifiques de capacité de réponse afin de compléter le potentiel humanitaire global, et si oui, quels besoins devraient être considérés en priorité?

	Etats Membres	Partenaires
Oui, de nouvelles initiatives	32%	8%
Oui, se concentrant exclusivement sur le renforcement de la capacité existante	36%	72%
Non	27%	17%
Pas de commentaire ou d'opinion franche	5%	3%

- Les Etats Membres sont divisés concernant la nécessité et les modalités selon lesquelles la DG ECHO devrait combler les besoins spécifiques de capacité de réponse.
- Les partenaires soutiennent que la Commission/DG ECHO devrait se concentrer sur le renforcement des capacités de réponse actuelles plutôt qu'explorer de nouvelles initiatives pour combler les besoins et lacunes spécifiques de capacité de réponse afin de compléter le potentiel humanitaire global.
- La capacité des experts de la DG ECHO sur le terrain a besoin d'être renforcée.

Les Etats Membres affirment que la DG ECHO devrait renforcer ces capacités de réponses existantes telles que ses réseaux d'experts sur le terrain ou ses services de transport aux agences d'aide. Un rôle éventuel pour les équipes d'experts de la DG

ECHO mentionné par un Etat Membre serait de garantir une participation européenne appropriée à la coordination internationale dirigée par l'ONU. L'identification des lacunes humanitaires devrait être adressée par une meilleure coordination et coopération avec les autres acteurs. Les Etats Membres étant en faveur d'une capacité croissante de la DG ECHO à fournir une aide directe, ils soutiennent également que cela devrait être effectué avec précaution selon la crise et dans le cadre des compétences de la DG ECHO. Les priorités principales pour la DG ECHO devraient être la coordination avec les différents acteurs et l'évaluation des besoins.

Il existe un consensus parmi les partenaires selon lequel la DG ECHO devrait renforcer ses activités actuelles plutôt qu'introduire de nouvelles initiatives pour combler le potentiel humanitaire global. Le renforcement des capacités des équipes d'experts de la DG ECHO sur le terrain est le plus souvent mentionné. Les fonctions de coordination et d'information de la DG ECHO sont mises en évidence dans différentes contributions. Les ONG considèrent que la DG ECHO ne devrait pas devenir opérationnelle mais devrait se concentrer sur sa fonction de donateur responsable. Tout besoin ou lacune pourrait être directement adressé par ses partenaires humanitaires qui auraient plutôt besoin de renforcement de leurs capacités. La DG ECHO devrait de toute façon maintenir ses engagements directs actuels restreints à des besoins spécifiques mais ses équipes d'experts sur le terrain pourraient être renforcées en particulier afin d'entreprendre des évaluations conjointes avec les partenaires et faire le lien avec les parties prenantes locales. Certaines ONG ont spécifié que le personnel de terrain de la DG ECHO pourrait renforcer ses liens avec les parties prenantes locales pour être mieux informé de la façon dont le système de réponse local fonctionne en cas de catastrophes.

L'ONU considère les agences opérationnelles humanitaires existantes comme étant les mieux placées pour combler les besoins et lacunes spécifiques en termes de capacité de réponse. La DG ECHO devrait continuer à avoir pour fonction de soutenir les initiatives de réformes humanitaires actuelles en développant et coordonnant avec les Etats Membres le financement humanitaire et les décisions politiques. Cependant, l'ONU encourage la DG ECHO à participer à l'établissement des listes de personnes disponibles en cas d'urgence ("emergency rosters").

Sujet 10: Contribuer au renforcement du système humanitaire international

Question 14: objectifs pour le financement humanitaire

Afin de répondre au manque permanent de fonds humanitaires, l'Union Européenne devrait-elle promouvoir l'idée d'établir des objectifs internationaux pour le financement humanitaire et une plus grande participation des donateurs non-traditionnels?

	Etats Membres	Partenaires
Oui	32%	22%
Des objectifs sont une option, mais d'autres actions pourraient également être (plus) utiles		57%
Non	64%	19%
Pas de commentaire ou d'opinion franche	5%	2%

- Une plus grande participation des donateurs non-traditionnels devrait être promue, ceux-ci devraient être sensibilisés aux principes du GHD et aux principes humanitaires.
- Alors que les Etats Membres sont contre l'établissement d'objectifs, la plupart des partenaires s'accordent sur l'idée d'établir des objectifs internationaux pour le financement humanitaire. Des opinions différentes existent sur leur utilité et beaucoup considèrent d'autres actions comme étant plus utiles pour adresser le manque de fonds humanitaires.
- Le financement de l'aide humanitaire devrait être basé sur les besoins et, par conséquent, des objectifs internationaux ne sont pas nécessairement la meilleure et seule solution.

Alors que les Etats Membres sont en faveur de la promotion d'objectifs internationaux pour l'aide humanitaire et soutiennent que ces objectifs devraient correspondre à un pourcentage des fonds nationaux ou des fonds de développement de l'APD, la plupart des Etats Membres insisteraient plutôt sur une promotion active des principes du GHD. Les Etats Membres reconnaissent le besoin d'encourager une participation plus active des donateurs non-traditionnels ainsi que le développement d'un dialogue sur les principes du GHD.

Malgré des divergences d'opinions au sein des partenaires concernant l'établissement de nouveaux objectifs internationaux, la plupart d'entre eux s'accordent pour dire qu'il serait utile d'avoir des objectifs supplémentaires. Le financement humanitaire devrait adopter une approche basée sur les besoins et il est essentiel de considérer le caractère imprévisible des crises humanitaires, catastrophes ou conflits, qui implique

un important besoin de flexibilité. Presque tous ceux qui ont répondu reconnaissent que les donateurs non-traditionnels devraient être plus impliqués mais beaucoup ont spécifié que leur participation devrait inclure une conformité avec les conventions internationales, particulièrement les principes du GHD. La plupart des ONG reconnaissent l'utilité d'avoir des objectifs internationaux; cependant, ceux-ci devraient être structurés de telle façon à pouvoir tenir compte du caractère imprévisible des urgences humanitaires. Les ONG en désaccord avec de tels objectifs soutiennent que des efforts supplémentaires sont à effectuer pour atteindre des solutions durables et améliorer la distribution de l'aide.

L'ONU souligne le besoin de générer la volonté politique nécessaire qui pourrait suggérer un processus de revue par les pairs ("peer-to-peer driven process"). Un rôle important de l'UE serait, d'un côté, de renforcer les mécanismes par lesquels les engagements financiers peuvent être effectués – comme le CERF – et, de l'autre côté, il pourrait être productif de trouver des mécanismes par lesquels les donateurs non-traditionnels peuvent participer. D'autres partenaires soutiennent qu'au lieu d'établir des objectifs internationaux supplémentaires, l'UE devrait promouvoir l'accomplissement des objectifs actuels non atteints. L'UE devrait aussi se concentrer sur une meilleure utilisation des fonds humanitaires ainsi qu'à adresser les crises oubliées et les besoins non comblés.

Question 15: renfort de la réforme internationale

Que pourrait faire l'Union Européenne pour renforcer les efforts internationaux de réforme actuels et devrait-elle prendre des initiatives spécifiques à cet égard?

	Etats Membres	Partenaires
Oui, certaines actions pourraient être entreprises	82%	80%
Non, continuer les actions entreprises	18%	20%

- L'UE pourrait entreprendre d'autres actions pour renforcer les efforts internationaux de réforme actuels (82%). Beaucoup d'initiatives ont été proposées à ce sujet, telles que:
- Soutien à l'approche sectorielle et autres efforts de coordination
- Garantir l'inclusion des acteurs humanitaires et des ONG
- Renforcer la diversité, la transparence et la responsabilité ("accountability") de la réforme
- Fournir un soutien financier

Presque tous ceux qui ont répondu sont pour que l'UE prenne davantage d'initiatives pour renforcer le processus international de réforme actuel. L'UE a un rôle important à jouer pour soutenir le système de réforme et, en particulier l'approche sectorielle, notamment en améliorant la participation des acteurs non-onusiens. En fait, de

nombreuses contributions soulignent que le processus de réforme devrait être plus inclusif, particulièrement vis-à-vis des ONG.

Une large majorité d'Etats Membres s'accordent pour dire que l'UE devrait prendre davantage d'initiatives, en plus des initiatives actuelles, pour renforcer la réforme internationale en cours. Il s'agirait principalement d'un soutien renforcé de l'UE à la coordination humanitaire et à l'ONU ainsi qu'à l'approche sectorielle. Certains Etats Membres recommandent que l'UE parle d'une voix commune pour exprimer sa position sur la réforme du système humanitaire. Trois Etats Membres mentionnent que tous les Etats Membres devraient régulièrement être informés sur les éléments clés de la réforme.

La principale préoccupation des ONG concerne en particulier l'approche sectorielle et un manque d'implication des autres acteurs principaux. Le processus est qualifié comme étant trop focalisé sur l'ONU et pas assez inclusif notamment par rapport aux ONG et organisations locales. Par conséquent, l'UE devrait faire preuve davantage d'initiatives pour renforcer l'inclusion, la diversité mais aussi la transparence et la responsabilité ("accountability") de la réforme en cours.

L'ONU reconnaît le rôle important que l'UE peut jouer dans le processus de réforme internationale (rôle politique et de promotion important, garantir le soutien financier nécessaire aux agences humanitaires). L'UE est également bien placée pour promouvoir la participation des ONG dans l'effort de réforme humanitaire.

D'autres partenaires soutiennent que l'UE devrait poursuivre la mise en œuvre des recommandations de l'Evaluation de l'Assistance Humanitaire de 2005 (Humanitarian Response Review), également au travers des Etats Membres.

Question 16: pré-positionnement de l'UE

Quels sont les avantages du développement d'une capacité européenne propre de pré-approvisionnement en matériel, de logistique et de transport par rapport au soutien européen à un renforcement des capacités internationales? Comment l'Union Européenne peut-elle assurer la cohérence de ses politiques dans ce domaine?

	Etats Membres	Partenaires
Pas d'avantage réel, mais l'UE pourrait soutenir les mécanismes existants	59%	92%
Il existe un réel avantage	18%	4%
Pas du tout d'avantage	18%	
Pas de commentaire ou d'opinion franche	5%	4%

- 92% des partenaires et 59% des Etats Membres soutiennent qu'il n'y a pas de réel avantage à développer une capacité européenne propre.
- Les Etats Membres sont plus divisés sur les éventuels avantages d'un pré-positionnement par l'UE.
- L'UE devrait soutenir un renforcement des capacités internationales existantes et renforcer les capacités locales et régionales dans les pays sujets aux catastrophes naturelles dans le contexte de la préparation et l'atténuation des catastrophes.
- Actuellement la Communauté Humanitaire partage mieux les ressources grâce à l'approche sectorielle. A part concernant la coordination, une augmentation est nécessaire et un financement multi-annuel serait utile, ainsi qu'un accès pour les ONG.

Un consensus existe parmi les parties prenantes selon lequel l'UE ne devrait pas développer sa propre capacité dans le domaine du pré-positionnement, de la logistique et des capacités de transport. La visibilité est perçue par beaucoup d'organisations comme étant le seul avantage, et encore principalement vis-à-vis des citoyens européens. Cela serait cependant au prix de coûts élevés et d'une certaine inefficacité. Alors que certains considèrent que l'UE pourrait avoir un réel avantage, la plupart perçoit cet avantage comme très limité ou contreproductif et soutienne plutôt les capacités internationales et locales dans ce domaine. La cohérence des politiques découlerait du soutien aux mécanismes existants et/ou devrait également être garantie par des régulations suite au Traité.

La plupart des Etats Membres considèrent que, concernant les actions hors de l'UE, les capacités déjà fournies par l'ONU, les Etats Membres européens et les autres devraient être soutenues. L'UE pourrait jouer un rôle utile en les renforçant, en soutenant les standards admis internationalement afin d'augmenter la cohérence des réponses. Certains Etats Membres affirment que développer une capacité européenne serait clairement un désavantage. Un Etat Membre pense que davantage d'efforts devraient être entrepris pour maximiser l'utilisation de la capacité des Etats Membres via une approche modulaire et explorer l'établissement d'une fonction de "courtage" pour le transport aérien au sein de la Commission. D'autres Etats Membres affirment que cela serait très bénéfique, tout en amenant une complémentarité au lieu de dupliquer les mécanismes existants. Un Etat Membre soutient l'organisation d'un fonds d'interventions régional qui devrait faire partie d'une force globale sous mandat de l'ONU (Force d'Intervention Rapide Européenne – FIRE – déjà opérationnelle au sein de certains Etats Membres).

La plupart des ONG déclarent qu'il n'y a pas de réel avantage à développer une telle capacité et pensent que l'UE devrait plutôt soutenir et développer les capacités actuelles et renforcer les capacités locales et régionales dans les pays sujets aux catastrophes naturelles dans le contexte de la préparation et l'atténuation des catastrophes. Il est crucial de garantir l'accès et le contrôle sur l'utilisation des moyens en évitant les procédures compliquées. Pour assurer une cohérence globale, les principes de subsidiarité, privilégiant les marchés régionaux et la sensibilité (aide alimentaire) devraient être respectées.

L'ONU soutient qu'il n'y a pas de réel avantage. Certains Etats Membres coopèrent déjà avec l'ONU (UNHRD – Dépôt des Nations Unies pour les Actions Humanitaires) pour renforcer les stocks existants. L'ONU plaide pour lier EU SALIS avec l'UNHAS (Service Aérien Humanitaire) afin d'obtenir des conditions plus favorables et de faciliter les procédures d'export et de transit. Un Accord de Facilitation Douanière Modèle (Model Customs Facilitation Agreement) avec l'UE est requis ainsi que davantage de soutien aux Centres Conjointes de Logistique de l'ONU (Joint Logistics Centres). De plus, le Registre Central de l'ONU devrait être synchronisé avec l'UE, y compris la liste des moyens pour aider les groupes sectoriels dans la coordination de la mobilisation et le stockage des moyens. L'UE pourrait harmoniser ses propres bases de données avec le Registre Central et demander aux Etats Membres de les mettre à jour.

Qui distribue l'Aide Humanitaire – Acteurs et coordination

Sujet 11: Coordination et complémentarité au niveau européen

Question 17 – Coordination

L'Union Européenne et les Etats Membres devraient-ils s'efforcer de coordonner plus étroitement leurs programmes d'aide humanitaire dans le contexte européen en vue d'augmenter la complémentarité et la cohérence et, si oui, quelles sont les priorités?

	Etats Membres	Partenaires
Oui, plus de coordination est nécessaire	100%	97%
Pas de commentaire ou d'opinion franche		3%

- Il devrait y avoir plus de coordination des programmes d'aide humanitaire au niveau européen
- Les priorités mentionnées incluent la pré-coordination des positions européennes; le partage de l'information; des enceintes appropriées (par exemple, les Groupes de Travail du Conseil) pour discuter des questions de politiques humanitaires; renforcer la planification stratégique collective; améliorer le monitoring et l'évaluation; adoption des principes du GHD; coordination au niveau du terrain; harmonisation des procédures administratives.

Tous les Etats Membres considèrent qu'il est important d'avoir plus de coordination européenne. La coordination de l'UE devrait alimenter la coordination de l'ONU. Des réunions de coordination et le partage de l'information sont mentionnés dans presque toutes les contributions. Alors qu'un certain partage de l'information a lieu (par exemple le système en "14 points" sur les opérations humanitaires) au sein de l'UE, une plus grande et meilleure utilisation des comités appropriés pour discuter des questions de politiques humanitaires est privilégiée. Un Etat Membre suggère l'établissement de structures de coordination sur le terrain. Un Etat Membre considère qu'un renforcement mutuel entre les Etats Membres et la Commission est important et que le leadership dans les pays en crise devrait être assuré par l'acteur le plus compétent sur les lieux, soit un Etat Membre ou la délégation européenne. Un autre Etat Membre affirme que davantage de coordination est essentiel soit sous l'UE ou les principes du GHD avec comme objectif d'améliorer l'efficacité et la cohérence ainsi que renforcer la planification stratégique collective; améliorer le Monitoring et l'Evaluation; réduire les coûts de transaction et augmenter l'efficacité de la promotion des donateurs pour protéger les civils. Un Etat Membre se montre sceptique à propos d'un renforcement de la coordination de l'UE et soutient que les forums de coordination entre donateurs pourraient être utilisés, ainsi que le cadre des principes du GHD. Un dialogue informel régulier entre donateurs au niveau du pays devrait être soutenu.

97% des partenaires sont d'accord pour dire que la CE et les Etats Membres devraient se coordonner davantage. Les priorités mentionnées incluent également la promotion de la protection des civils et un compte rendu conjoint (pour réduire les coûts de transaction). Les ONG affirment qu'il faudrait s'efforcer à davantage se coordonner, tant que cela profite à la flexibilité, la diversité et la durabilité de l'aide. La coordination devrait être perçue comme un moyen d'améliorer la distribution de l'assistance aux bénéficiaires, et non comme une fin en soi. Les priorités incluent l'analyse partagée des risques, la couverture géographique et sectorielle, les capacités de préparation des partenaires et le LARD. La coordination devrait garantir un alignement des allocations de financement des Etats Membres par rapport aux besoins et une harmonisation des procédures administratives. Cela ne devrait pas freiner l'Aide Humanitaire nationale (risque pour le financement des crises oubliées). Les ONG considèrent que la coordination sera plus difficile si l'on ajoute les donateurs non-traditionnels et plaident pour que l'allocation des fonds se fasse selon les besoins et les efforts de coordination au sein de l'UE dans le contexte de la coordination de l'ONU. L'UE devrait s'efforcer d'améliorer la coordination globale au lieu de la coordination spécifique européenne, développer les points focaux humanitaires des Etats Membres et mettre en œuvre les réformes qui permettront une réelle amélioration (principes du GHD). La CE devrait coordonner et évaluer là où les Etats Membres peuvent avoir une valeur ajoutée par rapport à ses actions.

L'ONU est en faveur d'une plus forte coordination au sein de l'UE. La CE pourrait jouer un rôle moteur dans l'harmonisation des politiques et le financement coordonné au niveau européen. La coordination devrait s'effectuer au niveau du terrain, mais également via le HAC. D'autres mentionnent le respect des principes de l'aide humanitaire, la qualité et la rapidité ainsi que les interventions basées sur les besoins; les besoins des populations affectées; et l'inclusion de toutes les parties prenantes, y compris les organisations communautaires et les ONG. Des recommandations sont faites afin d'avoir une coordination interne plus étroite des programmes d'aide humanitaire de la CE et des Etats Membres; une harmonisation des procédures financières, d'audit et d'évaluation des Etats Membres et de la CE; et l'utilisation des mécanismes de coordination internationaux et nationaux.

Sujet 12: Coordination avec d'autres acteurs européens impliqués dans les secours humanitaires

Question 18 – Aide humanitaire et protection civile

L'Union Européenne devrait-elle s'efforcer de coordonner plus étroitement l'interaction entre l'aide humanitaire et la protection civile sur base d'une compréhension commune des mandats et rôles de chacun? ou l'Union Européenne devrait-elle s'efforcer de combiner toutes les politiques et activités d'aide de manière plus intégrée et cohérente?

	Etats Membres	Partenaires
Coordonner	45%	92%
Coordonner et combiner	55%	1%

Pas de coordination ni de combinaison		3%
Pas de commentaire ou d'opinion franche		4%

- Tandis que 92% des partenaires soutiennent que l'UE devrait s'efforcer de coordonner plus étroitement l'interaction entre l'aide humanitaire et la protection civile, 55% des Etats Membres sont en faveur d'une combinaison des deux.
- Les lignes directrices d'Oslo et MCDA doivent être prise en compte.
- A cause des principes différents de la Protection Civile (PC) et de l'Aide Humanitaire (AH), toute tentative de coordination doit consister à empêcher de "brouiller" l'espace humanitaire.

Tous les Etats Membres s'accordent pour dire qu'une définition (plus) claire des rôles sur la PC et l'AH est nécessaire. Les opinions des Etats Membres divergent cependant concernant la coordination et la combinaison des deux: la moitié est en faveur d'une coordination plus forte et l'autre moitié est pour une coordination approfondie et/ou une combinaison des deux, parfois formulée comme un objectif à long terme. De nombreux Etats Membres font référence au rapport Barnier dans lequel est proposé un service unique ayant comme première responsabilité la réponse communautaire aux catastrophes. Un Etat Membre plaide en faveur de réunions régulières au niveau du Conseil et pour la préparation de rapports sur la situation approuvés et les réponses des institutions européennes, des Etats Membres et des autres acteurs clés. Un autre Etat Membre fait référence aux recommandations de la Court des Comptes Européennes pour clarifier les rôles et mandats à mettre en œuvre et pour ne pas utiliser les deux instruments dans le même but.

Un consensus important existe parmi les partenaires pour coordonner davantage les acteurs de l'Aide Humanitaire et ceux de la Protection Civile. Certaines ONG soutiennent qu'à cause des différents principes suivis par les deux groupes d'acteurs, toute tentative de coordination plus étroite ou combinaison des deux amènerait à "brouiller" l'espace humanitaire et engendrerait des risques pour ceux qui sont impliqués. L'UE devrait s'assurer que tous les acteurs souscrivent totalement aux principes humanitaires, opèrent sous les lignes directrices d'Oslo et MCDA et remplissent des mandats et des rôles clairs qui devraient faire de manière cohérente le lien avec la réponse globale de la Communauté humanitaire afin d'éviter la duplication et d'assurer la cohérence en ligne avec l'évaluation des besoins effectuée par la DG ECHO et OCHA.

L'ONU soutient le besoin (d'un renforcement) d'une coordination et coopération étroites, tout en reconnaissant cependant que les approches sont différentes: l'AH devrait être indépendante et la PC est souvent de courte durée et effectuée sous le contrôle du gouvernement national. La PC peut jouer un rôle dans le domaine des capacités logistiques, lorsque les capacités de l'AH ne sont pas suffisantes. La coordination doit s'effectuer en lien avec les lignes directrices existantes (Oslo, MCDA, INSARAG, IASC sur la violence basée sur le genre). Une meilleure compréhension des mandats, des rôles et capacités, et des flux respectifs de financement est nécessaire ainsi qu'une coordination sur le terrain en ligne avec la

méthodologie admise internationalement. D'autres partenaires soutiennent que une augmentation des acteurs dans l'aide humanitaire rend la protection de la neutralité et de l'indépendance plus difficile, particulièrement à cause de l'estompement des limites entre les efforts militaires et politiques d'un côté et de l'aide humanitaire de l'autre côté. Plus d'intégration et une meilleure interaction entre l'aide humanitaire et les activités de protection civile de l'UE tout en respectant les rôles respectifs était requis. Les ressources de l'UE devraient être utilisées de la meilleure façon et éviter la duplication de l'assistance aux organisations internationales et/ou gouvernements.

ANNEXE : COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DES PARTENAIRES DU 22.02.2007

Les réponses au questionnaire des partenaires ont été débattues lors de la table ronde du 22 Février 2007 à laquelle 70 personnes au total ont participé représentant les agences de l'ONU, le FICR/CICR et des ONG (y compris des ONG des nouveaux Etats Membres) et la Présidence allemande. Les partenaires avaient reçu à l'avance un document informel de la DG ECHO reprenant une analyse de leurs réponses. Les partenaires ont eu l'occasion d'échanger leurs points de vue et de discuter des points présentant un consensus (ou pas). Dans l'ensemble, une discussion franche et ouverte a eu lieu. Le taux élevé de participation de tous les partenaires reflète leur engagement à l'égard de la Communication et de la Consultation. Suite à la table ronde, le résumé des conclusions ci-dessous a été approuvé:

Consensus

- Les participants ont confirmé les consensus sur les sujets principaux soulevés par le questionnaire tel que mentionné dans le rapport fourni avant la table ronde, en particulier les principes et les valeurs qui sous-tendent l'aide humanitaire, la promotion du respect des principes et des valeurs du droit humanitaire international, la protection de l'espace humanitaire et la pertinence quant à assurer la diversité de donateurs et de mise en œuvre.
- Suite à la table ronde et au consensus atteint, il a été convenu que le niveau d'ambition de la Communication (et de la Commission) pourrait être plus élevé.

L'Espace Humanitaire est sous pression

- Une préoccupation concernant l'instrumentalisation et la politisation de l'aide humanitaire, l'accès, et les risques d'exclusion, a été exprimée.
- Il est demandé à l'UE d'agir plus vigoureusement vis-à-vis de la protection de l'espace humanitaire, en particulier pour assurer l'accès et la sécurité qui deviennent les principaux défis pour les victimes des crises humanitaires et les acteurs de l'aide humanitaire.
- Il est demandé à l'UE de plus promouvoir le DHI et les principes humanitaires ainsi que de faire tout son possible pour prévenir "l'instrumentalisation / politisation" de l'aide humanitaire.
- Les partenaires suggèrent qu'il est possible de répondre à une crise de façon opportune et mieux coordonnée entre tous les acteurs (européens) présents autour de la table, garantissant que pas seulement certains mais tous les mécanismes et les instruments de l'UE et de la CE sont pris en compte pour répondre de manière efficace aux besoins locaux.
- Il serait utile que la CE et l'UE fassent un relevé des outils et mécanismes à disposition pour répondre aux crises.

La diversité des partenaires et des acteurs doit être assurée et intégrée à la réforme humanitaire

- L'UE s'étant engagée à assurer la diversité d'acteurs civils impliqués sur le terrain de l'aide humanitaire, les partenaires demandent à la DG ECHO et aux Etats Membres de travailler sur l'inclusion, la responsabilité, la transparence et la diversité des acteurs dans le processus de la réforme humanitaire globale en cours.
- Pour assurer le maintien de cette diversité, une assignation des fonds (earmarking) est nécessaire.
- Il est primordial que la DG ECHO agisse en collaboration avec des partenaires professionnels qui travaillent en accord avec les principes humanitaires. Le CCP est considéré comme étant un outil adéquat garantissant un certain professionnalisme.
- La nécessité de renforcer les capacités et une meilleure inclusion des ONG (internationales et locales) dans le cadre de la réforme sont soulignées.

Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire (GHD)

- Demande de souscription aux principes GHD au niveau européen.
- Toutefois, l'UE doit s'engager davantage afin d'assurer la diversité des partenaires et, si possible, un engagement plus ferme vis-à-vis des principes et lignes directrices du GHD, y compris des mesures pratiques et un calendrier de mise en œuvre.
- Ce calendrier doit être inclusif, prenant particulièrement en compte les ONG.

Le renforcement des capacités des partenaires est considéré comme crucial

- Les partenaires soutiennent qu'un renforcement des capacités locales est particulièrement important pour garantir la qualité de l'aide (LARD, Préparation aux Catastrophes) parce que les partenaires locaux sont déjà sur le terrain et sont donc les premiers à réagir.
- Les partenaires réclament que la COM garantisse que ses activités de préparation aux catastrophes comprennent des mesures communautaires ce qui aiderait à réduire la dépendance des communautés vis-à-vis de l'aide extérieure.
- Les partenaires demandent à la DG ECHO d'adopter une approche proactive afin de soutenir davantage le renforcement des capacités dans la mesure où cela est possible selon les limites de son mandat.
- La contribution des partenaires à l'approche sectorielle est soulignée: une coordination régionale est importante pour les capacités d'intervention et les partenaires locaux devraient faire partie de l'effort de coordination.
- Les partenaires désirent que cette question soit davantage débattue.

En ce qui concerne la coordination: les partenaires plaident pour une amélioration de la coordination au sein de l'UE

- Les partenaires plaident pour une meilleure et plus grande coordination au sein de l'UE, ainsi que plus de cohérence et complémentarité.
- Cette coordination devrait alimenter d'autres mécanismes de coordination au niveau international (y compris l'IASC)
- Les besoins les plus importants sont ressentis en termes de principes GHD, de protection civile et des acteurs militaires.

Protection Civile et Aide Humanitaire

- Les partenaires soulignent l'importance de coordonner l'aide humanitaire et les activités de protection civile et de développer un cadre respectant le contexte.
- La protection civile uniquement à considérer comme complémentaire et à mobiliser lors des premiers jours suivant une catastrophe à la demande des autorités locales et en aucune façon remplace l'aide humanitaire.
- L'aide doit toujours être basée sur les besoins et non sur les moyens.
- Les activités de protection civile doivent être clairement complémentaires par rapport aux activités humanitaires.
- Les partenaires soulignent que le respect des lignes directrices Oslo/MCDA doit être davantage promu au sein de l'UE afin de protéger efficacement l'espace humanitaire; tout doit être fait pour prévenir davantage la confusion des rôles entre les acteurs de l'aide humanitaire et ceux de la protection civile/militaires.
- Les moyens militaires et de protection civile dépendent des Etats et ne devraient être déployés pour combler des lacunes. L'aide humanitaire doit être assurée par des acteurs civils (acteurs non-étatiques ou organisations internationales ayant un mandat humanitaire).

Coordination entre les Militaires et l'Aide Humanitaire

- Les partenaires considèrent que le principe de "dernier recours" est rarement respecté et soulignent qu'il y a plutôt un manque d'application des lignes directrices qu'un manque de lignes directrices.
- Il y a cependant un dilemme entre l'agenda politique et la réalité sur le terrain: est-il moral de refuser des moyens et un soutien parce qu'ils ne suivent pas les principes de l'aide humanitaires alors que celle-ci ne peut pas être distribuée de manière efficace (des moyens spécifiques sont nécessaires pour atteindre certains bénéficiaires) ?
- Il est demandé à la COM de fournir une vue d'ensemble des lignes directrices et des mécanismes existants.

Politiques sectorielles / lignes directrices

- Les partenaires suggèrent que les points suivants soient des domaines dans lesquels peuvent être élaborés des politiques : transfert d'argent, LARD, intégration de la RRC, préparation aux catastrophes, approches de financement innovantes, cadre régissant l'aide humanitaire et le militaire, cadres permettant de dépasser les obstacles politiques et économiques afin d'améliorer la qualité de l'aide tel que l'accès à des médicaments peu chers/de qualité.
- La souscription par l'UE aux lignes directrices pourrait bénéficier d'un renforcement / mise en application.

Objectifs internationaux pour l'Aide Humanitaire

- Les partenaires mettent en avant que les budgets pour l'aide humanitaire devraient être augmentés selon les besoins et que l'idée d'objectifs minimums à atteindre, en particulier dans les contextes de transition, devrait être explorée.
- Certains partenaires sont en faveur d'une allocation financière spécifique pour réduire les risques liés aux catastrophes.
- L'UE devrait encourager les donateurs non-traditionnels à mieux coordonner / intégrer leurs efforts d'aide humanitaire.
- La DG ECHO et les Etats Membre devraient formuler une approche concernant les donateurs non-traditionnels.
- Il est demandé d'envisager l'exemption d'impôts pour les dons du secteur privé.

Rapidité et qualité sont considérées comme important par les partenaires et devraient aller de pair.

- La qualité devrait être envisagée comme faisant partie de l'amélioration de l'approche LARD/Préparation aux Catastrophes. Le renforcement des capacités est nécessaire à cet égard.
- L'importance du renforcement des capacités et de la coordination au niveau régional est soulignée.

L'aide directe / indirecte

- La DG ECHO devrait se concentrer sur le renforcement des capacités de son réseau d'experts en tant que moyen de réaction rapide, d'évaluation des besoins et de coordination.

En ce qui concerne le LARD et la Préparation aux Catastrophes

Une table ronde dédiée spécifiquement à ces problématiques a eu lieu le 20 Février 2007. Les principales conclusions de cette table ronde sont:

- L'objectif principal d'intégrer la Réduction des Risques de Catastrophe dans l'aide humanitaire se base sur le principe de "ne pas faire de tort" ('do-no-harm' principe) et sur le fait d'éviter davantage de risques provoqués par les actions d'aide humanitaire.
- Les partenaires ont souligné que les activités de la DG ECHO concernant la Préparation aux Catastrophes tel que la promotion, l'intégration et le programme DIPECHO – sont d'une importance cruciale.
- Il a spécifiquement été demandé à la DG ECHO qu'elle s'engage davantage pour promouvoir cette question auprès des autres Services de la Commission.
- Les partenaires considèrent que le Cadre d'Action de Hyogo devrait guider l'ensemble des activités de la DG ECHO et de la COM dans le domaine de la Réduction des Risques de Catastrophe et que les acteurs humanitaires devraient avoir un rôle à jouer dans l'analyse de la vulnérabilité, la consolidation des relations, la promotion et le renforcement des capacités. La DG ECHO devrait tout particulièrement étudier les approches innovantes.
- Selon les partenaires, les catastrophes ne devraient pas être considérées comme des points de départ dans l'initialisation de programmes de Réduction de Risques de Catastrophe qui devraient être appréhendés comme étant une composante du développement durable.
- Un nombre plus important de formations et sensibilisations est requis, à la fois pour la DG ECHO et pour les organisations partenaires. L'accent doit être mis sur ce que les donateurs humanitaires peuvent apprendre de la part des communautés.
- Enfin, les partenaires ont demandé une gestion améliorée des informations: lorsqu'une catastrophe survient, les informations à disposition sont nombreuses mais celles-ci ne sont pas toujours gérées et exploitées de la meilleure façon.