

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11429
10 octobre 2007

Réponse de l'Europe aux catastrophes humanitaires

Rapport¹
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur : M. Paschal MOONEY, Irlande, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

Résumé

La région européenne fournit à elle seule plus de 60 % de l'aide humanitaire internationale matérielle et financière. L'ampleur des catastrophes et l'expérience des actions mises en œuvre pour y faire face ont mis en lumière le besoin d'une analyse plus large de la réponse de l'Europe et de sa responsabilité en cas de catastrophe humanitaire survenant en Europe ou ailleurs dans le monde.

A l'heure actuelle, les Etats européens participent à des interventions internationales consécutives à des catastrophes humanitaires par le biais de différents mécanismes : action directe et unilatérale, de nature civile ou militaire, soumise à l'autorité de l'Etat bénéficiaire ; acheminement, via des agences de l'ONU, les organisations du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et/ou des ONG, de fonds ou de dons affectés ou non à des pays déterminés ou à des aides sectorielles ; appui à des interventions coordonnées confiées à des organisations multilatérales ou interétatiques (ONU, Union européenne ou OTAN).

Le problème que l'Europe doit aujourd'hui résoudre concernant son rôle dans l'amélioration du cadre international de coordination de l'aide humanitaire est de nature politique. A l'heure actuelle, il n'existe en effet aucun accord politique entre les Etats membres quant à la manière d'organiser efficacement l'aide humanitaire, d'une part, et la protection civile, d'autre part. Le rapport formule un certain nombre de recommandations à cet égard.

¹ Le rapporteur tient à remercier Dr Simon Towle, expert, de son aide à la rédaction du présent rapport et M. Sergio Piazzi, Conseiller à l'OCHA pour les affaires européennes, de sa précieuse contribution.

A. Projet de résolution

1. Devant la multiplication de catastrophes humanitaires d'ampleur et d'intensité grandissantes, qui frappent principalement les régions du monde les moins à même d'y faire face – tsunamis en Asie du Sud-Est, séismes dans le nord du Pakistan, en Indonésie et au Pérou, inondations en Corée du Nord, en Chine, en Afrique et en Inde, incendies de forêt dans la région de la Méditerranée, sécheresse en Somalie, ouragans dans les Caraïbes et l'océan Indien –, il y a lieu de s'interroger sur la capacité des structures d'aide internationales à réagir vite et efficacement dans les régions touchées.

2. En outre, la situation humanitaire des personnes touchées par des conflits armés ne cesse de se détériorer tangiblement, à mesure que les conflits continuent de faire rage dans de nombreux pays, imposant d'immenses souffrances aux enfants, aux femmes et aux hommes qui en subissent le contrecoup. Le nombre croissant de situations d'urgence complexes, comme au Darfour, en Somalie, au Sri Lanka, en Afghanistan, en Irak, au Liban et dans les Territoires palestiniens, soulève des questions supplémentaires : restriction de l'accès des acteurs humanitaires aux zones les plus vulnérables ; fréquentes violations de l'espace humanitaire ; difficultés à préserver les principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité pour assurer la sécurité des populations civiles et des travailleurs humanitaires ; coopération civile et militaire pour l'acheminement de l'aide humanitaire ; importance du rôle des médias.

3. La région européenne fournit à elle seule plus de 60 % de l'aide humanitaire internationale matérielle et financière. L'ampleur des catastrophes et l'expérience des actions mises en œuvre pour y faire face ont mis en lumière le besoin d'une analyse plus large de la réponse de l'Europe et de sa responsabilité en cas de catastrophe humanitaire survenant en Europe ou ailleurs dans le monde.

4. Dans la Résolution 1422 (2005) sur l'Europe et le désastre du tsunami, l'Assemblée parlementaire a procédé à une première évaluation de la responsabilité de l'Europe face aux catastrophes humanitaires, appelant les Etats membres du Conseil de l'Europe à honorer leurs engagements en versant les fonds annoncés et à soutenir clairement le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) dans le rôle central qu'il assume dans les opérations de secours. L'Assemblée invitait également les gouvernements, les organisations internationales et la société civile à veiller à ce que leurs programmes d'aide humanitaire soient menés de manière transparente et soumis à des contrôles.

5. De l'avis général, les instances de l'aide humanitaire doivent perfectionner leurs moyens techniques et logistiques, élargir leurs champs d'intervention et améliorer la coordination internationale et les résultats qu'elles obtiennent. Il faut renforcer la direction des opérations sur le terrain en aidant davantage les autorités compétentes et les acteurs de la société civile dans les pays exposés aux catastrophes.

6. Le programme de réforme humanitaire de l'ONU a donc pour but de développer considérablement la capacité d'intervention, la prévisibilité des opérations, leur transparence et les partenariats. Il s'agit d'un effort ambitieux de la part de la communauté humanitaire internationale pour toucher un plus grand nombre de personnes et leur apporter une aide et une protection plus complètes et davantage axées sur leurs besoins, de manière plus efficace et plus rapide. Grâce à ce programme, un nouveau système de regroupement de parties prenantes a été créé pour combler les lacunes et éviter les doubles emplois entre les acteurs humanitaires ; des coordonnateurs humanitaires ont été mis en place pour améliorer la direction des opérations sur le terrain et le Fonds central autorenewable d'urgence (CERF) a été renforcé pour permettre le déclenchement des opérations de secours dans la période critique des premières 72 heures après une catastrophe.

7. A l'heure actuelle, les Etats européens participent à des interventions internationales consécutives à des catastrophes humanitaires par le biais de différents mécanismes : action directe et unilatérale, de nature civile ou militaire, soumise à l'autorité de l'Etat bénéficiaire ; acheminement, via des agences de l'ONU, les organisations du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et/ou des ONG, de fonds ou de dons affectés ou non à des pays déterminés ou à des aides sectorielles ; appui à des interventions coordonnées confiées à des organisations multilatérales ou interétatiques (ONU, Union européenne ou OTAN). Les différentes voies utilisées par les Etats européens pour répondre aux catastrophes humanitaires forment par conséquent un ensemble très complexe.

8. La coordination des interventions humanitaires internationales et européennes est indéniablement une tâche ardue. Elle requiert en effet de savoir en permanence quelles sont les ressources, les compétences et les fonds disponibles, d'assurer un suivi des donateurs et des bénéficiaires et, enfin, d'évaluer les résultats.

9. Le problème que l'Europe doit aujourd'hui résoudre concernant son rôle dans l'amélioration du cadre international de coordination de l'aide humanitaire est de nature politique. A l'heure actuelle, il n'existe en effet aucun accord politique entre les Etats membres quant à la manière d'organiser efficacement l'aide humanitaire, d'une part, et la protection civile, d'autre part.

10. Pour élaborer une plate-forme de coordination unifiée, les Etats membres doivent soit décider lequel de leurs ministères devra jouer un rôle central de coordination de l'aide humanitaire dans le cadre des divers mécanismes européens et internationaux d'aide humanitaire et de protection civile, soit constituer des organes nationaux chargés de veiller à ce que les ministères compétents et/ou intéressés jouent des rôles complémentaires dans les prestations d'aide humanitaire sans se concurrencer.

11. Les dispositions prises pour améliorer la capacité des Etats membres à faire face aux catastrophes humanitaires doivent aller de pair avec des mesures financières et environnementales supplémentaires visant à réduire les risques à l'avenir. Les pays en développement sont plus gravement touchés par les catastrophes naturelles et les pertes qu'elles occasionnent représentent une part beaucoup plus importante de leur Produit intérieur brut (PIB). Compte tenu de ces inégalités, les Etats membres devraient s'efforcer d'atteindre l'objectif fixé en matière d'aide publique au développement, soit 0,7 % de leur PIB.

12. En conséquence, l'Assemblée parlementaire invite les Etats membres :

12.1. à désigner un organe de liaison national pour coordonner les interventions nationales consécutives à des crises et situations d'urgence humanitaire internationales, de manière à éviter la prolifération de mécanismes actionnés de manière désorganisée, les conflits de mandats, la concurrence pour les ressources et le chevauchement des initiatives – tous dysfonctionnements qui nuisent à la capacité du système international à répondre rapidement et efficacement aux situations d'urgence au niveau mondial ;

12.2. à demander à l'organe de liaison national de faire régulièrement rapport au ministère des Affaires étrangères et à la commission parlementaire des affaires étrangères ;

12.3. à confier à l'organe de liaison national et au ministère des Affaires étrangères le niveau décisionnel en matière de réponse aux appels éclair internationaux ;

12.4. à soutenir clairement le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) dans le rôle central qu'il assume dans les opérations de secours ;

12.5. à créer une base de données permanente sur les capacités et ressources susceptibles d'être déployées pour des opérations internationales de secours, base de données qui sera accessible à l'OCHA via le registre central des capacités de secours maintenu par l'ONU ;

12.6. à s'efforcer de trouver un accord politique au niveau européen concernant les cas dans lesquels des forces militaires peuvent être déployées dans des interventions de secours humanitaire tout en respectant le rôle de coordination de l'ONU et les principes énoncés dans les lignes directrices d'Oslo et MCDA (moyens militaires et de défense civile) ;

12.7. à veiller à ce que les programmes de secours humanitaire soient transparents et soumis à des contrôles ;

12.8. à veiller à ce que les fonds mis à disposition pour le déploiement du mécanisme de protection civile en dehors de l'Europe ne remettent pas en cause les dispositifs financiers de secours humanitaire existants ;

12.9. à honorer leurs engagements en versant les fonds humanitaires annoncés ;

12.10. à consolider le soutien apporté au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour lui permettre de poursuivre ses activités essentielles d'assistance et de protection humanitaire qui se caractérisent par la neutralité et l'indépendance ;

12.11. dans un souci d'efficacité des ressources à moyen et long terme, à affecter à la prévention une partie des fonds humanitaires versés par les donateurs ;

12.12. à s'efforcer d'atteindre l'objectif fixé en matière d'aide publique au développement, soit 0,7 % de leur PIB.

13. L'Assemblée parlementaire recommande au Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) d'organiser annuellement, en coopération avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, une réunion des organes de liaison nationaux chargés des interventions humanitaires dans les pays européens afin de faire le point sur les progrès réalisés et d'examiner les questions d'intérêt humanitaire encore en suspens, en vue de recommander des mesures aux niveaux international et européen propres à améliorer l'efficacité de la coordination des secours internationaux.

B. Exposé des motifs par M. Mooney, rapporteur

I. Introduction

1. L'ampleur et l'intensité grandissantes des catastrophes humanitaires qui se multiplient et frappent principalement les régions du monde les moins à même de faire face à leurs conséquences, conduisent de plus en plus à s'interroger sur la capacité des structures d'aide internationales à réagir vite et efficacement dans les régions touchées. Il est largement admis que les instances de l'aide humanitaire doivent perfectionner leurs moyens techniques et logistiques, élargir leurs champs d'intervention et améliorer la coordination internationale et les résultats qu'elles obtiennent en renforçant la direction des opérations sur le terrain et en aidant davantage les pays exposés aux catastrophes et les sociétés civiles. Pour le financement des actions d'urgence, il faudra en outre mieux prévoir l'enveloppe requise et veiller à ce que les fonds soient disponibles au moment opportun. C'est-à-dire qu'il faudra pouvoir disposer immédiatement de fonds de démarrage pour couvrir les coûts de la mobilisation initiale, notamment lorsque la soudaineté de la catastrophe ne laisse pas le temps de lancer d'importants appels ou collectes de fonds. Mieux encore, il faudra améliorer les mécanismes préventifs pour prévoir les événements, limiter leurs conséquences, voire empêcher la transformation de phénomènes naturels en catastrophes de grande ampleur. En d'autres termes, il s'agit de convertir la prévention en une culture du long terme et du développement durable, ce qui implique également de veiller à ce que, lorsqu'elles passent au second plan, les catastrophes ne soient pas purement et simplement oubliées.

2. Le présent mémorandum se propose de donner une vue d'ensemble des mécanismes d'intervention humanitaire dont dispose aujourd'hui la communauté internationale, en s'attachant plus particulièrement aux moyens mis en œuvre par les États européens. Il vise aussi à clarifier et à commenter la façon dont le processus de réforme s'emploie à améliorer globalement la coordination et la mise en place de secours efficaces, rapides et viables.

II. Mécanismes internationaux d'intervention humanitaire

3. Pour participer aux mesures d'aide internationales en cas de catastrophes humanitaires, les États européens peuvent mettre en œuvre un certain nombre de mécanismes, pris ensemble ou séparément. L'intervention humanitaire en tant que telle peut prendre la forme d'une action directe et unilatérale, de nature civile ou militaire placée sous l'autorité de l'État bénéficiaire. Dans ce cas, l'État donateur préférera utiliser ses propres mécanismes de mobilisation et d'intervention et les ressources dont il dispose pour des raisons de visibilité, ou des motifs géopolitiques et stratégiques. Une autre solution, pour un État européen, consistera à transférer, via des agences de l'ONU, les organisations du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant rouge² et/ou des ONG, des fonds/subventions ou dons qu'il affectera ou non à tel ou tel pays ou à des aides sectorielles (autrement dit, l'État donateur a la faculté de se prononcer, s'il le souhaite, sur le déploiement de l'aide dans tel ou tel secteur ou de l'affecter à une catastrophe précise). Par ailleurs, les pays européens peuvent aussi appuyer des interventions coordonnées confiées à des organisations multilatérales ou interétatiques (ONU, Union européenne ou OTAN). Mentionnons également l'aide humanitaire apportée indépendamment des États, par les ONG par exemple, qu'il s'agisse d'organisations internationales ou locales, d'associations caritatives ou de structures mises en place lors d'une catastrophe.

4. Les différents moyens utilisés par les États européens pour intervenir lors de catastrophes humanitaires forment par conséquent un ensemble complexe et multiforme, pouvant exiger la présence ou la participation de ces États à plusieurs niveaux pour une action donnée. La coordination des interventions humanitaires internationales est indéniablement une tâche ardue et délicate. Elle requiert en effet de savoir en permanence quelles sont les ressources disponibles, elle exige des compétences, des ressources financières, un suivi des donateurs et des bénéficiaires et, enfin, l'évaluation des résultats. De plus, les mécanismes d'intervention évoluent rapidement, en particulier depuis le début du nouveau millénaire. Dans le contexte européen, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) et l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) de l'Union européenne sont les deux principaux acteurs en matière de coordination.

5. L'Union européenne est un acteur relativement récent, mais qui compte de plus en plus sur la scène humanitaire internationale ; elle est un partenaire essentiel de l'ONU, dont elle soutient et complète l'action dans les trois grands domaines qui sont les siens : la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le

² Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant rouge a une triple composition : le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant rouge (FICR), et 186 Sociétés nationales.

développement. De plus, l'attachement de l'Union européenne au multilatéralisme est au cœur de sa politique étrangère. Dans cette optique, l'Union européenne s'est prononcée en faveur d'une approche multilatérale reposant sur le dialogue politique, et le renforcement de la coopération sur le terrain et sous l'angle de la prévention et de la gestion des crises. Elle est également favorable à la création de partenariats stratégiques entre la Commission européenne et les organisations des Nations Unies³. Pour faciliter la coopération, les accords-cadres financiers et administratifs (Fafa) ont été actualisés en 2003⁴ ; ils s'appliquent à tous les accords spécifiques de contribution signés par les deux organisations.

6. Comparé au mandat de l'OCHA de 1971, étendu et renforcé en 1991, l'engagement de l'Union européenne dans les interventions humanitaires multilatérales est relativement récent (1991). C'est pourquoi l'Union a naturellement cherché, en élaborant un cadre de coopération avec l'OCHA⁵, à se rapprocher de l'ONU pour légitimer sa participation à des opérations humanitaires internationales.

7. Le dialogue qui s'est instauré progressivement entre l'OCHA et l'ECHO a abouti à la création du « Dialogue de programmation stratégique ». Cela étant, depuis la création récente du mécanisme de protection civile de l'Union européenne en octobre 2001, qui relève de la compétence de la DG Environnement (et non de la DG ECHO), les bases de la coopération sont de nouveau mises en cause. A cet égard, l'OCHA et la Commission européenne ont engagé en 2004 un échange de lettres pour tenter d'énoncer les principes d'une coopération et d'une coordination plus poussées et optimiser l'utilisation des ressources disponibles et éviter tout double emploi⁶. Aujourd'hui, les parties en présence sont convenues d'échanger régulièrement des informations, de maintenir le dialogue aux niveaux politique et opérationnel et d'établir une complémentarité de la formation et des exercices, en créant des procédures opérationnelles standard (POS) s'appliquant à trois phases, à savoir la préparation (période entre les catastrophes), la phase d'intervention au siège et celle sur le terrain.

i. UN-OCHA

8. Depuis l'adoption de son premier mandat en 1971, l'OCHA a élaboré un système intégré de secours d'urgence et de coordination reconnu par l'ensemble des grands acteurs de la scène humanitaire internationale⁷.

9. En tant que tel, son mécanisme d'intervention multidimensionnel regroupe des moyens, disponibles en permanence, d'intervention et de prise en charge de l'évaluation, de la coordination et de l'information au siège et sur le terrain. Lorsqu'une catastrophe soudaine se produit, le processus d'intervention est le suivant : la principale tâche de l'ONU est de se rendre sur place (dans un délai de 6 à 24 heures) de manière à pouvoir évaluer l'étendue des dégâts et mobiliser les ressources aussi vite que possible. Lorsque le gouvernement ou le pays touché par la catastrophe a demandé ou accepté l'aide humanitaire internationale, l'OCHA peut mettre en place un cadre de coordination, ce qui se traduit par l'envoi d'équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC), la mobilisation de ressources militaires et de la protection civile, l'établissement de centres de coordination sur le terrain et la présence d'équipes d'accueil dans les aéroports, et le lancement d'appels à la communauté internationale pour répondre aux besoins de secours⁸. La mise en place d'un cadre de coordination de l'intervention par l'ONU repose sur des procédures éprouvées, largement admises et adoptées, bien que juridiquement non

³ *L'Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme*, COM(2003) 526 final, Commission européenne.

⁴ Le Fafa, signé le 29 avril 2003, remplace l'accord de 1999 entre les Nations Unies et la Communauté européenne relatif aux principes de financement et de cofinancement par la Communauté des programmes et projets gérés par les Nations Unies.

⁵ Voir la communication de la Commission intitulée *Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme*, COM (2003) 526 final, la communication de la Commission intitulée *Edifier un partenariat efficace avec les Nations unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*, COM (2001) 231 final et les *Orientations de l'Union européenne sur les enfants face aux conflits armés*, adoptées le 8 décembre 2003 par le Conseil des Affaires générales.

⁶ Voir échange de lettres, lettre de la Commission du 27/10/2004.

⁷ En 1971, l'Assemblée générale des Nations Unies a confié à l'OCHA le mandat de « mobiliser, orienter et coordonner » l'aide internationale. En décembre 1991, elle a adopté la Résolution 46/182, en vue du renforcement de la capacité de réponse de l'ONU face aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence complexes, ainsi que de l'amélioration de l'efficacité des opérations de terrain. Cette résolution crée également la fonction élevée de coordonnateur des secours d'urgence (ERC) pour assurer les liaisons lors de toute intervention dans des situations d'urgence graves et complexes. Elle instaure aussi le Comité permanent interorganisations (IASC), la Procédure d'appel global (CAP) et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), autant d'outils de coordination essentiels placés sous la responsabilité globale de l'ERC.

⁸ Le système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (Undac) a été sensiblement amélioré grâce à la décision du Gouvernement suisse de mettre à sa disposition un avion pour tout déplacement immédiat en cas de catastrophe soudaine.

contraignantes (par exemple, les lignes directrices sur la réponse aux tremblements de terre, qui s'inscrivent dans le droit fil de la Résolution 57/150 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2002).

ii. *Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*

10. Réseau humanitaire le plus grand du monde, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est solidement ancré dans les communautés locales. Il se compose de sociétés nationales présentes dans 183 pays, du CICR et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le CICR et la Fédération internationale ont des délégations dans plus de quatre-vingt pays. Tous les éléments du mouvement coopèrent et coordonnent leur action sur la base du Statut et des principes fondamentaux approuvés par les 192 Etats membres de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Au niveau national, les sociétés nationales sont créées en tant qu'« auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » mais conservent en permanence leur indépendance et autonomie décisionnelle pour ce qui est de l'action humanitaire. Collectivement, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est considéré comme un pilier neutre, impartial et indépendant de l'action humanitaire qui travaille parallèlement aux Etats, au système des Nations Unies et aux ONG dont il complète l'action. La commission des migrations, des réfugiés et de la population élabore actuellement un rapport séparé sur les activités du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

ii. *Mécanismes à deux volets de l'Union européenne*

11. L'UE établit une distinction entre le volet humanitaire des interventions d'urgence (qui relève de la compétence du Service d'aide humanitaire, appelé « DG ECHO ») et le volet protection civile (du ressort de la DG Environnement).

a. *La DG ECHO*

12. Créé en 1991 au sein de la DG Développement, le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne est devenu l'Office européen d'aide humanitaire d'urgence puis, peu après, l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO).⁹ En matière d'aide humanitaire, la contribution de la Communauté européenne avait été considérée comme « peu visible »¹⁰ étant donnée la nature indirecte de sa contribution, qui prenait généralement la forme d'allocation de fonds aux ONG et aux agences de l'ONU. Depuis 1996, la Commission dispose d'une base juridique lui permettant d'intervenir de manière autonome, et donc, plus activement et de manière plus visible¹¹, et surtout, de ne plus dépendre d'intermédiaires opérant déjà efficacement sur le terrain.

13. En tant que donateur, l'ECHO distribue ses fonds par l'intermédiaire d'accords de partenariat, les partenaires étant à 60% des ONG, 30% des agences de l'ONU et les 10% restants des organisations du mouvement de la Croix-Rouge (CICR et FICR). Son budget pour 2007 se monte à 722 millions d'euros. L'Union européenne est donc le plus important donateur d'aide humanitaire au monde et elle contribue de plus de 30% au budget public international de l'aide humanitaire¹². En outre, l'ECHO compte environ dix fois plus de partenaires humanitaires que l'administration d'un grand pays de l'Union, quel qu'il soit, dont le budget ne représente en moyenne qu'un cinquième du budget de la DG ECHO.

14. En termes de montants alloués, les agences de l'ONU sont la catégorie de bénéficiaires la plus nombreuse. Globalement la part du budget de l'ECHO affectée au financement d'agences de l'ONU (WFP, UNICEF, HCR, UNWRA, FAO, OMS, OCHA et PNUD) est passée de 24 % en 2001 à 32 % en 2005. L'ECHO soutient le renforcement de la capacité de l'OCHA d'intervenir lorsqu'une aide humanitaire est nécessaire mais n'est en rien tenu par ses décisions ni n'est nécessairement d'accord avec les évaluations des besoins faites par l'OCHA de telle situation donnée. Si les Etats membres de l'UE ont tendance à concentrer leur aide au développement et humanitaire dans les régions où ils ont des intérêts spécifiques ou

⁹ Le mandat légal de l'ECHO découle du Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire.

¹⁰ Sa mission est de sauver des vies et d'alléger les souffrances mais pas nécessairement par une action sur le terrain. Elle est cependant représentée par six bureaux régionaux qui comptent jusqu'à 150 experts locaux

¹¹ Op cit., Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire. Les interventions de l'ECHO concernent quatre « secteurs » : 1) aide alimentaire/nutritionnelle, 2) logement, 3) assistance médicale, 4) eau/assainissement. A partir de 2007, l'aide alimentaire d'urgence fera également partie des compétences de la DG ECHO.

¹² Pour la période 2000-2005, le budget annuel moyen de la DG ECHO a été de € 543 millions ; il passera à € 722 millions en 2007 et à € 875 millions en 2013. Évaluation indépendante de la Direction générale de la Commission européenne pour l'aide humanitaire (DG ECHO) 2000-2005, GFE, 23 juin 2006, p.9.

des liens historiques et traitent avec leurs propres ONG et les organisations internationales, l'ECHO est « prêt à travailler ans dans tous les États fragiles ayant des besoins humanitaires »¹³

15. L'ECHO intervient également dans des crises prolongées (n'exigeant pas de décisions d'urgence) et contribue à la prévention des catastrophes et aux programmes de préparation aux catastrophes (via son programme DIPECHO lancé en 1996). Entre 1996 et 2004, le programme DIPECHO a alloué plus de 78 millions d'euros à 319 projets dans le monde. Ceux-ci portent généralement sur la formation, le renforcement des capacités, la sensibilisation, les dispositifs d'alerte précoce et les mesures de planification et de prévision. Ils servent de stratégie pilote dans leur région. L'objectif à long terme de la Commission européenne sera d'intégrer la réduction des risques dans la politique de développement durable.

b. La DG Environnement et le mécanisme de protection civile

16. Le mécanisme communautaire visant à faciliter et à renforcer la coopération entre la Communauté et les États membres lors des opérations de protection civile (Mécanisme de protection civile de l'UE)¹⁴ est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2002 et, d'une manière générale, il est encore considéré comme étant en cours de construction. La nature précise de son rôle et de son engagement dans des actions humanitaires internationales hors du territoire de l'Union européenne n'apparaît pas encore très clairement et divise les États membres de l'UE. Initialement, son objectif déclaré était d'améliorer la protection des personnes, de l'environnement et des biens en cas de crises majeures, qu'il s'agisse d'accidents naturels, technologiques, radiologiques ou environnementaux, à l'intérieur de la Communauté, en temps de paix, c'est-à-dire d'offrir une solidarité concrète entre les États membres de l'UE en cas de catastrophe naturelle majeure. Aujourd'hui, des pays tiers peuvent également demander l'aide du Centre de suivi et d'information (MIC) de la DG Environnement et des équipes d'experts des États membres de l'UE¹⁵, auquel cas la Commission est tenue de consulter la Présidence du Conseil pour déterminer la ligne de conduite la plus appropriée¹⁶.

17. Cependant, s'il se présente une « situation de gestion de crise » dans une région de conflit ou de troubles, la Présidence du Conseil de l'UE peut décider de prendre la direction de la coordination de l'intervention de l'UE¹⁷. En l'absence de situation de crise, les experts du MIC suivent les procédures opérationnelles normales (c'est-à-dire celles pour les catastrophes naturelles) dans le cadre desquelles des équipes d'experts peuvent être déployées sur le terrain pour améliorer la coordination de l'assistance fournie par les États membres de l'UE et la Communauté, grâce à l'information immédiate des experts, équipes d'intervention, etc.

18. La récente entrée en action de façon autonome du Centre de suivi et d'information et le déploiement non coordonné de quelques équipes européennes de protection civile lors de la crise israélo-libanaise a ouvert un nouveau débat sur la nature de leur mandat puisqu'à l'évidence, il ne s'agissait pas d'une catastrophe naturelle.

19. Leur présence et leur rôle de coordination posent problème aux autres acteurs engagés dans des actions humanitaires surtout si la portée de leur mandat est ambiguë et si leur intervention est auto-déclenchée sans tenir compte du dispositif existant d'interventions internationales coordonnées.

20. Le 27 février 2007, le sénateur Paschal Mooney s'est rendu auprès de divers acteurs concernés par le déploiement du mécanisme de protection civile afin de déterminer le niveau actuel de la coordination avec les acteurs humanitaires dans l'UE et au niveau international et de mieux comprendre les principaux problèmes d'intégration de cette nouvelle capacité d'intervention dans les structures existantes. Une

¹³ Voir Commission européenne, Direction générale de l'aide humanitaire (DG-ECHO) 2000-2005, Evaluation, p. 2.

¹⁴ Décision 2001/792/CE du Conseil Euratom du 23 octobre 2001, établissant un mécanisme communautaire afin de faciliter et de renforcer la coordination dans les opérations de protection civile (JO n°L297, 15/11/2001).

¹⁵ Aux termes de la législation instituant le Mécanisme de protection civile de l'UE, des équipes d'évaluation et/ou de coordination composées d'experts des États membres de l'Union peuvent être envoyés dans le pays touché afin de faciliter l'arrivée de l'aide provenant des services de protection civile des États membres.

¹⁶ Décision 2001/792/ du Conseil Euratom du 23 octobre 2001, élargissant les compétences de la protection civile au pays tiers.

¹⁷ La Présidence du Conseil peut décider d'avoir recours aux dispositions TUE/CFSC de gestion de crise (chapitre V) auquel cas la prise de décision peut impliquer, en plus des Ministres des affaires étrangères, les Ministres de l'intérieur et de la justice qui n'ont ni compétence ni expérience dans le domaine des interventions d'aide humanitaire internationale. Rapport des experts sur la coopération OCHA lors de catastrophes, mars 2004, points 25 à 28. Le 24 septembre 2003, le Secrétaire général de l'ONU et le Président du Conseil de l'Union européenne ont signé une déclaration commune sur la coopération entre l'ONU et l'UE en matière de gestion de crise. Voir également : Voice, The Strengthening of EU Crisis capabilities. What impact on humanitarian aid ? p. 10-11.

seconde visite a été organisée au siège des Nations Unies, à New York, les 30 avril et 1^{er} mai 2007, avec l'appui de l'OCHA de l'ONU.

c. *Sujets de préoccupation*

21. Les entrevues du sénateur Mooney avec des représentants du Conseil de l'UE, de la DG ECHO, de la DG Environnement (Mécanisme de protection civile), de l'OTAN, de l'ONG Voice, ont permis de mettre en lumière un certain nombre de questions pertinentes, portant avant tout sur :

- Coordination

22. Dans la mesure où le mécanisme de protection civile peut être déployé pour des actions de protection civile, il peut être un instrument complémentaire utile à la DG ECHO pour coordonner les interventions humanitaires au niveau de l'UE. En ce sens, ses activités ne recouperaient pas celles de la communauté internationale, à condition qu'elles se confinent au domaine de la protection civile. Or, jusqu'à présent, il semble que les décisions du mécanisme d'intervenir dans des circonstances opérationnelles normales aient été prises de manière autonome, sans consultation préalable avec les autres prestataires d'aide humanitaire et sans partage de l'information avec son homologue humanitaire au niveau de l'UE, la DG ECHO. De plus, dans les États européens, l'organisation et les compétences en matière de protection civile intérieure varient d'un pays à l'autre (Ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice, etc.) alors que les interventions d'aide humanitaire au niveau international sont coordonnées par les Ministères des affaires étrangères. Avec un mandat international de protection civile dans le cadre du mécanisme de protection civile au niveau de l'UE, un nouvel ensemble d'acteurs est maintenant en concurrence dans un domaine qui n'est toujours pas clairement défini, ce qui pourrait avoir un impact nuisible sur sa mission.

- Visibilité

23. Une préoccupation majeure liée au rôle du mécanisme de protection civile réside dans le fait que les décisions d'intervenir ne seront pas jugées avant tout sur la base des besoins humanitaires mais sur ceux de la visibilité de l'UE en tant que prestataire d'aide humanitaire et de fournisseur dans un environnement de crise, ce qui peut compromettre la base humanitaire des décisions en faveur d'intérêts plus politiquement motivés.

- Interventions fondées sur l'offre

24. Troisième préoccupation, étroitement liée aux deux précédentes : si les interventions du mécanisme de protection civile restent non coordonnées et quelque peu politiquement motivées, elles vont rester isolées du champ du déploiement de l'aide humanitaire coordonnée ; en d'autres termes, elles seront déterminées par ce que le mécanisme de protection civile de l'UE aura de disponible, et donc fondées sur l'offre, plutôt que sur les besoins réels déterminés sur la base des évaluations humanitaires.

- Responsabilité

25. De plus, tout déploiement d'aide doit se faire en sachant que cette aide est canalisée vers les bons bénéficiaires/bénéficiaires ce qui, en termes de responsabilité, requiert des connaissances locales et des informations en retour. Or rien ne montre que des procédures opérationnelles de ce genre ont été adoptées par le mécanisme de protection civile. Celui-ci doit partager l'information concernant ses activités et les coordonner avec les autres acteurs internationaux (ECHO, OCHA ou autres agences de l'ONU) pour que l'aide soit acheminée par les bonnes voies (démarche de regroupement ou *cluster approach*) vers les bons bénéficiaires.

- Réduction de l'espace humanitaire

26. Un autre problème réside dans le fait que les interventions du mécanisme de protection civile peuvent impliquer le recours à des forces militaires/paramilitaires, de police ou contrôlées par l'État. Ces interventions, aussi importantes soient-elles pour sauver des vies, risquent d'être contestées par certains acteurs parmi les populations bénéficiaires. Cela pourrait notamment être le cas dans les zones de conflits où la présence et/ou l'intervention humanitaire (surtout par des forces paramilitaires ou de police) est perçue comme une menace en soi et amène souvent une réduction des zones de sécurité traditionnellement accordées aux travailleurs humanitaires pour faire leur travail sans risquer leur vie. En l'absence d'une politique coordonnée d'intervention, la situation des travailleurs de l'aide humanitaire va se trouver de plus en plus compromise.

- Budget

27. Le 5 mars 2007, le Conseil européen a adopté une décision créant un instrument de financement de l'action communautaire pour la période 2007-2013, dans le cadre duquel le mécanisme de protection civile a été doté d'un budget de 189,8 millions d'euros¹⁸ pour des interventions dans l'UE et dans des pays tiers. L'octroi d'un budget aussi important est sans aucun doute un signe de l'importance que l'UE attache au rôle du mécanisme dans les activités de protection civile en dehors de l'UE¹⁹.

III. Réforme de l'aide humanitaire internationale

28. En juin 2000, le Forum de Fribourg est parvenu à la conclusion que la multiplication de mandats et missions de coordination de l'ONU, de l'UE, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, entre autres, ainsi que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR et FISCR) et les ONG, risque de nuire à la capacité internationale d'intervention humanitaire dans son ensemble²⁰. Ce forum a impulsé de vastes réformes du système d'aide humanitaire : le « processus de Fribourg », qui préconise notamment de renforcer la coordination et d'accroître son efficacité, d'intervenir à temps et d'apporter l'aide dans les délais voulus et de confier au coordinateur des secours d'urgence (ERC) des Nations Unies, également Secrétaire général adjoint de l'OCHA, la direction de la coordination de l'aide multilatérale en cas de catastrophe²¹.

29. Par la suite, en 2005, le rapport du Secrétaire général à la 60^e Session de l'Assemblée générale des Nations Unies, a recensé un certain nombre de graves insuffisances de moyens dans des secteurs critiques, tels que l'eau et l'assainissement, le logement ou la gestion et la protection des camps²². Le coordonnateur des secours d'urgence a donc commandé un rapport indépendant intitulé « Examen de la réponse humanitaire » et portant sur l'ensemble du système humanitaire (publié en août 2005). Le rapport plaidait en faveur d'une réforme et d'un plan d'action globaux, de plus de transparence et de mécanismes permettant de mieux mesurer les résultats, le degré de préparation des organisations internationales allant de pair avec le soutien politique et financier et, enfin, l'efficacité et la compatibilité au plan opérationnel du système des Nations Unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG. Il a paru nécessaire également de créer de nouvelles structures opérationnelles s'écartant du système d'intervention lourd centré sur l'ONU ou placé sous sa direction.

i. La nécessité d'accroître la capacité d'intervention humanitaire : les regroupements

30. Le Comité permanent interorganisations (IASC)²³, établi en 1992²⁴, a examiné le système de coopération et créé, en 2005, neuf regroupements composés d'un groupe d'organisations et d'autres parties prenantes (agences de l'ONU, ONG et autres organisations n'appartenant pas au système de l'ONU, y compris des groupements d'ONG). Le but de la démarche est de combler les lacunes de l'action humanitaire et d'améliorer la transparence, en renforçant l'encadrement, en définissant plus clairement les rôles, et en soutenant les mesures de coordination²⁵. Les regroupements au niveau mondial, se chargent principalement de garantir la prévisibilité et l'efficacité des interventions interorganisations, les regroupements au niveau local/national s'emploient essentiellement à renforcer la coordination et l'efficacité des interventions. La

¹⁸ Ce budget de 189,9 millions s'étend sur sept ans. Le budget annuel représente environ 25 millions d'euros. Sur ce total, quelque 17 millions d'euros sont consacrés à des interventions à l'intérieur de l'Union européenne et seulement 8 millions environ à des interventions à l'extérieur de l'Union (fonds destinés à couvrir les frais d'experts et de transport, et non à l'assistance).

¹⁹ À titre indicatif, des montants annuels de 17 millions d'euros sont mis à disposition pour des actions à l'intérieur de l'UE et de 8 millions d'euros pour des interventions dans des pays tiers. Pour plus de renseignements, voir le site web de la DG-ENV à la page de la protection civile : ec.europa.eu/environment/civil/prote/perspectives.

²⁰ *Op cit.*, pt. 2. Rapport des experts sur la coopération OCHA lors de catastrophes, mars 2004, page 2

²¹ L'aide devrait également faire l'objet d'une étroite coordination avec l'État bénéficiaire, l'UNDAC et l'INSARAG, dont le rôle est crucial. Résolution 57/150 de l'Assemblée générale, décembre 2002.

²² Rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies »

²³ Composé d'agences humanitaires de l'ONU, du mouvement de la Croix-Rouge, d'ONG et de l'OIM.

²⁴ En réponse à la résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale demandant le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire.

²⁵ La démarche de regroupement (ou *Cluster Approach*) est actuellement mise en oeuvre dans les pays suivants : Ouganda, Somalie, RDC et Libéria (pays cibles choisis par l'IASC). Elle a aussi été suivie au Pakistan, au Liban et à Yogyakarta, en Indonésie. Elle est en cours d'instauration dans d'autres pays comme la Côte d'Ivoire. Pour plus d'informations, voir *Humanitarian Reform Newsletter* de septembre 2006 (en anglais).

démarche interorganisations vise à élargir le cercle des responsabilités et à éviter qu'un seul acteur (l'ONU) ne s'approprie l'intervention ou « n'aie la vedette ».

ii. *La nécessité d'un renforcement du système de coordination humanitaire : les coordonnateurs humanitaires*

31. La mise en place de coordonnateurs humanitaires a contribué au processus de réforme et permis de renforcer le système de coordination en proposant une alternative aux coordonnateurs résidents (présents en permanence dans un pays donné). En cas de crise, les coordonnateurs humanitaires (non nécessairement recrutés au sein de l'ONU) peuvent être appelés à remplacer les coordonnateurs résidents pour gérer une situation humanitaire difficile, étant donné qu'ils disposent de plus d'autonomie et représentent des intérêts plus diversifiés. Si les coordonnateurs humanitaires ne sont pas de l'ONU, ils sont formés et initiés au travail de terrain avant de prendre leurs fonctions.

32. Une fois le premier stade de l'intervention en cas de catastrophe terminé dans le cadre de la mission de l'OCHA, la responsabilité est transférée au PNUD qui prend la direction du regroupement dans la gestion de la reprise initiale. Le PNUD est responsable tant de la prévention/réduction des risques que de la reprise initiale et ses opérations sont structurées autour des coordinateurs résidents. Ceux-ci peuvent aussi venir des Nations Unies (comme les Coordinateurs résidents du PNUD) auquel cas ils ont une bonne connaissance des institutions locales, des dirigeants et de la gestion des réseaux. Dans les situations de crise complexes, lorsque des coordinateurs humanitaires et résidents sont présents, il est indispensable qu'ils coopèrent. Le PNUD est d'avis que les coordinateurs résidents devraient jouer un rôle plus important dans ces cas du fait de leurs connections politiques et de leur connaissance des réseaux locaux, surtout pour assurer l'accès humanitaire. Le PNUD est donc en faveur de la création d'un « groupe de coordinateurs humanitaires » avec une équipe de personnes collaborant sous la responsabilité globale de l'OCHA.

33. Des problèmes peuvent se présenter lors du transfert des responsabilités de l'OCHA au PNUD, après le premier stade de l'intervention, lorsque la dotation en personnel et les ressources baissent sensiblement. Le PNUD préconise une intervention plus précoce du regroupement de reprise afin de pouvoir profiter du dynamisme, du personnel, des connaissances et du financement du regroupement humanitaire.

34. S'agissant de la participation et de la coopération des ONG, les organisations du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Médecins sans frontières préfèrent quelquefois rester en dehors du cadre de coordination des Nations Unies pour maintenir leur neutralité et leur indépendance. Dans les cas d'urgences particulièrement complexes, ils pensent que les agences des Nations Unies sont trop proches des gouvernements et dépendent trop de leur coopération pour avoir accès aux lieux de la catastrophe. Si l'on peut considérer cette attitude comme exceptionnelle et acceptable de la part d'ONG de bonne réputation et réglées par des principes forts, c'est précisément pour des raisons politiques que d'autres ONG refusent de s'inscrire dans le système de coordination des Nations Unies (pression des gouvernements qui les financent), ce qui peut saper le système de l'aide humanitaire.

35. La mission de coordination humanitaire de l'OCHA est rendue encore plus compliquée dans le cas des ONG indépendantes en concurrence dans le domaine des activités, de la visibilité et des budgets, surtout vu l'apparition récente d'organisations bénévoles privées dont le financement est loin d'être transparent et qui, de plus, n'ont pas de comptes à rendre ce qui fait qu'il est difficile de contrôler dans quelle mesure elles financent des intérêts commerciaux ou privés.

36. Des questions se posent toujours sur les interactions entre les regroupements et les mécanismes d'intervention humanitaire européens, soit par le biais de la protection civile de l'UE ou des actions individuelles des États membres, soit en liaison avec d'autres ONG actives dans une zone de catastrophe donnée en dehors de la portée de l'intervention du regroupement approprié.

37. Étant donné que les regroupements rassemblent des agences de l'Onu, et également des éléments du Mouvement international de la Croix-Rouge²⁶ et du Croissant-Rouge²⁷ et des ONG et que les chefs de

²⁶ Le CICR a fait connaître sa position concernant les regroupements : « L'un des éléments du Mouvement, le CICR, ne participe pas aux regroupements. Cela étant, la coordination entre le CICR et les Nations Unies se poursuivra autant que nécessaire pour parvenir à une complémentarité opérationnelle efficace et renforcer les interventions auprès des populations touchées par un conflit armé ou autres situations de violence. Au niveau mondial, le CICR participe en qualité d'observateur à de nombreuses réunions des groupes de travail des regroupements. »

²⁷ Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant rouge possède son propre système de coordination, qui régit les interactions entre tous les éléments du Mouvement et les organismes extérieurs. Ce système de coordination applique les "Principes fondamentaux" du Mouvement et veille ainsi à ce que l'aide humanitaire soit prodiguée de manière impartiale, en fonction des besoins.

file n'appartiennent pas nécessairement à une agence de l'Onu, l'action des Nations Unies se répartit à présent plus équitablement entre divers acteurs. En d'autres termes, l'Onu en retire plus d'autonomie puisqu'elle partage la responsabilité des actions menées avec une communauté humanitaire élargie qui a davantage son mot à dire dans la définition des politiques et des actions de coordination.

iii. La nécessité de déclencher l'aide humanitaire : CERF en 72 heures

38. Ces dernières années, l'un des principaux problèmes pour mobiliser des ressources de façon rapide et efficace a été la difficulté d'accéder à des fonds aisément disponibles, ce qui aurait permis aux agences de l'ONU et aux ONG d'engager des dépenses sans délai.

39. Créé en 1991, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) est un moyen de compléter les réserves et autres fonds de prévoyance des agences opérationnelles de l'ONU et de l'OIM²⁸. Au cours du processus de réforme, il a été décidé que le CERF, dans sa version d'origine, n'était pas adapté aux besoins en cas de catastrophe soudaine de grande ampleur²⁹.

40. La réforme a permis d'améliorer le CERF³⁰. Le but du fonds est simple : fournir aux travailleurs humanitaires les fonds nécessaires au déclenchement d'opérations de secours et de sauvetage au moment où le plus grand nombre de vies peuvent encore être sauvées, soit dans les 72 heures qui suivent la catastrophe³¹. Le CERF dispose maintenant d'un mécanisme de prêt (50 millions de dollars) auquel il faut ajouter un dispositif d'octroi de fonds (450 millions de dollars), soit une somme totale de 500 millions de dollars. Jusqu'à un tiers des fonds du dispositif peut servir à financer sur-le-champ des programmes de sauvetage dans des pays où les urgences n'ont pas été signalées à temps.

41. Le CERF a également adopté le principe de la rétroactivité. Le fonctionnement du fonds sera complètement transparent et sa gestion rigoureusement contrôlée ; il fera l'objet d'audits de gestion internes et externes, de même que toutes les agences de l'ONU qui font appel à lui. Toutes les annonces de contributions financières et les dépenses seront consignées sur un site web public dans un souci de transparence pour les donateurs.

42. Une préoccupation reste concernant le nouveau CERF : il faudra éviter que le financement du nouveau dispositif se fasse au détriment d'autres contributions financières - en faveur d'agences ou de la Procédure d'appel global (CAP) - que les États se seraient déjà engagés à verser. Le fonds n'a pas pour objet de réaffecter des fonds existants, mais de recueillir des fonds supplémentaires.

43. Autre limite du CERF, le fait qu'il n'est accessible qu'aux agences de l'ONU et à l'OIM, ce qui signifie que les ONG ne peuvent en bénéficier que si leur intervention s'inscrit dans le cadre onusien. Concrètement, les petites ONG locales n'ont pas accès à cette source de financement.

44. Par ailleurs, le CERF sera financé par diverses sources (États membres de l'ONU, mais aussi sociétés privées, fondations et particuliers). Quelles seront les conséquences de cette diversité sur l'utilisation et la gestion concrètes des fonds ? Le CERF sera-t-il un investissement viable à long terme pour les donateurs institutionnels ? Parviendra-t-il à remplir son objectif de sauver plus de vies ?³²

²⁸ Examen de la réponse humanitaire, rapport commandé par le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies et Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, août 2005, page 57.

²⁹ Le CERF était alors de taille modeste, plafonné à 50 millions de dollars, à base de prêts qui devaient être remboursés ; il exigeait une procédure de débours complexe qui rendait son accès difficile et incertain, donc imprévisible. Revue de la réponse humanitaire, 2005, point 2.2.

³⁰ Lancé, dans sa nouvelle version, à New York le 9 mars 2006. La décision a été avalisée par l'ECOSOC et la Déclaration du Sommet du Millénaire. Cf. A/Res/60/124.

³¹ Le CERF poursuit trois objectifs : favoriser une intervention précoce pour sauver des vies, améliorer les interventions face à des situations où il est établi que le temps joue un rôle crucial ; renforcer les éléments centraux de l'intervention humanitaire dans les crises pâtissant d'un sous-financement.

<http://ochaonline.un.org/FundingFinance/CERF/tabid/1109/Default.aspx>

³² Séminaire sur les responsabilités humanitaires de l'Europe, Genève, Assemblée parlementaire du Conseil de Europe (APCE), 3 novembre 2005, discours d'ouverture de M^{me} Yvette Stevens, Coordonnatrice adjointe des secours d'urgence et Directrice de l'OCHA-Genève. « Comme chacun sait, prévenir revient moins cher que guérir. Prenons l'exemple de la crise des criquets au Sahel, l'année dernière. Si le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) avait été en place, nous aurions eu les 9 millions de dollars nécessaires à la pulvérisation d'insecticides sur les larves de criquets afin de les empêcher d'éclore. Mais aucun financement n'a été au rendez-vous. Les larves ont éclos et des nuées de criquets ont traversé douze pays d'Afrique, dévorant tout sur leur passage. L'ONU a ensuite dû lancer un nouvel appel de 100 millions de dollars – plus de dix fois la somme initiale – pour payer une aide alimentaire coûteuse. » En 2003-2005, face à la recrudescence des criquets, une campagne axée principalement sur l'élimination des populations de criquets avait été lancée ; des opérations de recensement et de destruction des criquets avaient été

45. Enfin, quelles procédures d'évaluation permettront d'éviter, malgré la coexistence du CERF et de la réserve d'urgence de l'Union européenne, la survenance de catastrophes potentielles ? Une autre question se pose quant aux liens entre les mécanismes de financement, à savoir est-ce que l'ECHO doit faire ses dons directement au CERF ou continuer à donner directement à ses agences ? À ce propos, en faisant ses dons directement au CERF, l'UE préserve son autonomie mais il existe un risque résiduel de concurrence et dans une certaine mesure de neutralisation des impacts. D'un autre côté, la pluralité des mécanismes de financement garantit l'élargissement de base des intérêts ainsi servis dans la communauté de l'aide internationale.

IV. La question de la coordination

46. L'un des principaux problèmes que pose la coordination de l'action humanitaire en cas de catastrophe, problème qui n'a pas encore été entièrement résolu, est le risque de duplication des mécanismes internationaux d'intervention : cette coordination peut être assumée, d'une part, par l'ONU (l'OCHA) et, d'autre part, au niveau de l'Union européenne, via l'ECHO ou le mécanisme de protection civile. Tout chevauchement des mandats serait source de rivalités.

47. L'expérience des deux premières mises en œuvre du mécanisme de protection civile de l'UE lors de tremblements de terre en Algérie et en Iran a souligné l'importance d'améliorer la coordination entre l'OCHA et l'UE, au siège et sur le terrain³³.

48. A la suite du tremblement de terre de Bam, en Iran, le déploiement, par le mécanisme de protection civile, d'équipes d'experts de centres de suivi et d'information parallèlement aux opérations de l'ONU et des ONG, a jeté la consternation dans la communauté humanitaire internationale. Certains États membres de l'UE ne savaient pas vers qui se tourner pour obtenir consignes et conseils relatifs à la gestion de leurs activités de coordination. Cette situation a aussi été source de confusion pour les autorités du pays concerné et pour les équipes internationales d'autres régions (par exemple l'EMERCOM de la Fédération de Russie et certaines équipes asiatiques).

49. Dans son analyse de l'action humanitaire de l'UE lors du tsunami, la Cour des comptes européenne a relevé un manque de coordination entre le mécanisme de protection civile et les dispositifs d'aide humanitaire à Sri Lanka et en Indonésie ; d'autre part, les équipes du centre de suivi et d'information ne se sont pas limitées aux activités de protection³⁴, mais ont empiété sur le domaine humanitaire « dépassant leurs attributions, et donnant ainsi l'impression qu'elles assuraient la coordination de l'ensemble de l'aide communautaire ».³⁵

50. L'OCHA a demandé que des procédures claires soient définies pour que les activités des coordonnateurs du mécanisme de protection civile s'inscrivent dans le cadre des mécanismes internationalement reconnus. Quels progrès ont été accomplis ?

51. Autre question soulevée : les équipes d'experts des centres de suivi et d'information sont-elles nécessaires et ne font-elles pas double emploi avec les structures mises en place par l'ONU ? Les services humanitaires interorganisations existent déjà pour faciliter la coordination et les opérations dans les situations d'urgence. L'OCHA n'est pas opposé à la présence des experts du centre de suivi et d'information, mais demande à être consulté et, qu'en tout état de cause, ils agissent en concertation avec les structures de coordination de l'ONU.

menées dans 24 pays par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), avec le soutien de 27 donateurs – une aide financière importante ayant été fournie par la Commission européenne. Au total, l'aide multilatérale fournie par l'intermédiaire de la FAO pour la campagne de lutte contre les criquets s'est élevée à 74 160 068 USD, dont 50 403 171 USD ont été déboursés dans le cadre de projets de la FAO. La Commission européenne a été le principal donateur de cette aide multilatérale, dégageant à elle seule un budget de près de 30 millions USD pour des interventions urgentes dans cinq pays : le Tchad, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. Cette contribution très importante a été rendue possible grâce à l'engagement pris par chacun des cinq pays touchés par les invasions de criquets d'utiliser les fonds réservés dans le cadre de l'« Enveloppe B » de leurs Programmes indicatifs nationaux établis conjointement avec la Commission européenne, fonds qui peuvent être mobilisés pour des opérations d'urgence. Outre la mise à disposition de moyens de lutte contre les criquets - achat de pesticides et location d'un avion -, le programme de la Commission contre les criquets s'est également traduit par un soutien à des activités environnementales et des actions de coordination.

³³ Rapport d'experts sur la coopération OCHA-CE en matière de réponse aux catastrophes, mars 2004.

³⁴ Rapport spécial n° 3/2006 relatif à l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami, 3 juillet 2006, pt. 24.

³⁵ *Op cit* point 25.

V. La question du financement

i. Dons

52. Un des grands défis en matière de donations est de faire que suffisamment de fonds sont disponibles au bon moment. Les financements doivent être canalisés vers le type d'aide requis et ciblés en fonction des besoins et non des affiliations politiques, de l'ethnie, de la religion ou de la race.

53. Les gouvernements bailleurs de fonds reconnaissent leur rôle dans la résolution de ces défis. En 2003, un certain nombre de gouvernements ont lancé une Initiative sur les principes et bonnes pratiques de l'action humanitaire afin de mettre en place un cadre d'aide humanitaire efficient et réglé par des principes³⁶. En 2003, une réunion a été organisée à Stockholm à laquelle ont participé les pays donateurs, les agences des Nations Unies, des Organisations non gouvernementales (ONG), le mouvement de la Croix-Rouge internationale et du Croissant rouge, et qui a débouché sur la rédaction d'un ensemble de 23 principes et bonnes pratiques de l'action humanitaire³⁷.

a. Dons d'États européens

54. Parmi les pays européens, ce ne sont pas nécessairement les plus grands qui donnent le plus ou les plus riches qui se montrent les plus généreux. En général ceux qui donnent le moins sont aussi ceux qui mettent le moins de ressources à disposition dans le cadre d'interventions humanitaires. Les plus pingres (« good food countries ») sont aussi les plus prompts à mettre en cause la légitimité de l'ONU en tant que principale instance de coordination.

55. Pour la première année d'activité du CERF, en 2006, 52 pays ont annoncé des contributions s'élevant à 273 millions de dollars (dont 269 effectivement versés). Suite à leur décision de canaliser leur aide par le biais du CERF, les principaux donateurs européens étaient le Royaume-Uni (70 millions de dollars environ), la Suède (41 millions), la Norvège (30 millions), les Pays-Bas (25 millions) et l'Irlande (12 millions), conformément à leur politique nationale de financement de l'aide humanitaire. Parmi les grands pays européens restants, les dons de l'Espagne et de la France se sont élevés respectivement à 10 et 1,2 millions. Seuls 18 pays ont donné plus de un million de dollars. L'Allemagne et l'Italie ne figuraient pas sur la liste des 52 pays donateurs en 2006. Les principaux donateurs non européens ont été le Canada (22 millions) et les États-Unis (10 millions), mais il faut noter aussi la présence de nouveaux pays donateurs, tels que l'Inde (qui a versé un million sur les deux millions qu'elle avait annoncés) et la Chine (qui a annoncé une contribution d'un million sans la verser). Évidemment, le CERF n'est pas le seul mécanisme auquel les pays européens versent une aide humanitaire et il faut mentionner qu'ils continuent à contribuer à d'autres programmes d'aide humanitaire, soit sur une base bilatérale, soit au cas par cas (*pour plus de renseignements sur les donateurs, voir le site web www.reliefweb.int*)

56. Un bref aperçu des quinze premiers bailleurs de fonds de la Procédure d'appel global (CAP) en 2006 montre que les contributeurs les « plus généreux » en pourcentage de leur PIB (sommes correspondant aux montants donnés non à ceux déclarés) sont des pays européens relativement petits : la Suède (0,035 %), la Norvège (0,030 %), le Luxembourg (0,028 %), les Pays-Bas (0,023 %) et l'Irlande (0,015 %). L'un des grands pays européens, le Royaume-Uni, a donné 0,013 % de son PIB, l'Allemagne et l'Espagne, l'une et l'autre, 0,004 %. Ni la France ni l'Italie ne figurent parmi les quinze premiers. Cela étant, seuls trois des quinze donateurs sont non-européens : les États-Unis et l'Arabie saoudite (0,007 %) et le Canada (0,006 %).

57. Il faut mentionner aussi les contributions humanitaires globales à l'ONU en 2006³⁸. Les pays de l'Union européenne pris ensemble sont le premier contributeur du système des Nations Unies, payant 38 % du budget ordinaire de l'ONU alors que les États-Unis sont le principal donateur individuel, avec 1,8 milliard de dollars, représentant 27,2 % de la totalité des fonds annoncés et versés, suivis par l'ECHO (700 millions

³⁶ www.goodhumanitarianandonoship.org. Les pays signataires sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Nouvelle Zélande, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse.

³⁷ Pour plus d'informations sur les derniers appels, les financements et les donateurs pour les catastrophes humanitaires et les urgences complexes, voir www.reliefweb.int. Ce site, lancé en 1996, est la plateforme mondiale qui donne des informations humanitaires en ligne sur les urgences critiques et les catastrophes naturelles ; il a été conçu spécifiquement pour aider la communauté humanitaire internationale à fournir une aide d'urgence effective et est administré par l'OCHA.

³⁸ Informations disponibles auprès des Services de surveillance financière (FTS) de l'ONU, à l'adresse : <http://www.reliefweb.int/fts>.

de dollars, soit 10,5 %). Autres donateurs importants : le Royaume-Uni (465 millions, 7 %), la Suède (360 millions, 5,4 %), la Norvège (343 millions, 5,2 %), les Pays-Bas (322 millions, 4,8 %), la Suisse (322 millions, 3,9 %), le Danemark (188 millions, 2,8 %), l'Irlande (129 millions, 1,9 %), la Finlande (72 millions, 1,1 %) et la Belgique (63 millions, 1,0 %). Parmi les grands pays européens restants : l'Allemagne (182 millions, 2,7 %), la France (96 millions, 1,4 %), l'Italie (68 millions, 1 %) et l'Espagne (32 millions, 0,5 %). Le montant d'autres fonds provenant de la Commission européenne s'est élevé à 81 millions de dollars, soit 1,2 % ; les fonds provenant de donateurs privés (particuliers et organisations) s'élèvent maintenant à 100 millions de dollars, soit 1,5 %. Les fonds non affectés représentent 173 millions de dollars, soit 2,6 % du budget humanitaire total de 2006.

58. Le poids des pays de l'Europe orientale en matière de dons humanitaires est faible, exception faite de la Russie dont les dons au Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, s'élevaient en 2005 à 3 millions de dollars, ce qui équivaut presque à la somme des contributions de l'Italie (1,7 million), de la France (0,8), de l'Allemagne (0,6) et de l'Espagne (0,1). Par ailleurs, l'OCHA a reçu de modestes contributions de la Turquie, de la Lituanie et de la Slovaquie (par ordre décroissant)³⁹.

59. La Suisse a été le 8^e grand donateur en 2005 (4 millions), l'Autriche, l'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg et la Grèce ont aussi contribué à un moindre degré.

60. S'il est possible d'améliorer les performances de certains pays riches d'Europe en matière de dons destinés à l'aide humanitaire, les moins riches pourraient aussi contribuer largement aux futures interventions humanitaires en mettant leurs ressources à la disposition de la communauté et en jouant un rôle accru dans la coordination de ces ressources dans le cadre d'opérations internationales.

b. Disponibilité des dons en temps utile

61. Outre le montant des dons, leur disponibilité en temps opportun revêt une importance déterminante pour la mise en œuvre intégrale et équilibrée des activités prévues par l'OCHA et de ce fait, pour la prévisibilité globale de l'action humanitaire. Il ressort du rapport annuel 2005 de l'OCHA que près de la moitié des fonds qu'il destinait à la coordination sur le terrain a été reçue pendant les deux derniers mois de l'année. Ce n'est pas le seul problème : il arrive aussi que la contribution versée par certains pays soit inférieure au montant annoncé.

62. Il importe de régler d'urgence le problème de l'écart entre les dons reçus et les engagements pris par les donateurs. Le Conseil de l'Europe pourrait sensibiliser les parlements nationaux aux résultats de certains pays. Il faudrait leur communiquer à cet effet des informations actualisées sur le bilan de chaque pays en la matière, basées sur les données recueillies (annonces de contribution des donateurs, engagements et versements réels). Il importe d'identifier les « mauvais élèves » et de leur rappeler les engagements qu'ils ont pris.

c. Affectation des dons

63. En raison même de la nature de l'acte du don, les organisations donatrices peuvent vouloir que leur argent serve à financer des agences ou des projets particuliers, correspondant à des critères sectoriels ou géographiques spécifiques. On parle alors d'affectation des dons. Vu ses conséquences sur l'utilisation et la gestion des fonds, la formule est loin d'être idéale. En revanche, pour les donateurs, elle peut être considérée comme un moyen d'obliger les agences de l'ONU à mieux rendre compte de leur action et d'obtenir une plus grande transparence des projets d'aide.

d. Financement privé

64. La catastrophe du tsunami a entraîné une mobilisation sans précédent, tant par son ampleur que par la nature des dons. Pour la première fois en effet, les fonds privés ont dépassé les sources de financement publiques : les contributions privées/d'entreprises se sont montées à 6 - 7 milliards de dollars contre 4 - 5 pour celles des pouvoirs publics.

65. Cependant cette part accrue des sociétés privées dans le financement de l'aide humanitaire soulève quelques questions. Les donateurs privés exigeront-ils une plus grande visibilité au nom de la responsabilité sociale de l'entreprise ? Réfléchit-on sérieusement à cette question ? Que faire si les privés expriment la volonté d'affecter des fonds à des types d'interventions particuliers ? Faut-il élaborer des recommandations

³⁹ Rapport annuel 2005 de l'OCHA, op cit. tableau 7, p. 26.

relatives aux dons/fonds privés destinés à l'aide humanitaire ? Le risque est de voir les interventions humanitaires obéir à des intérêts plutôt qu'à des décisions motivées par une stricte logique humanitaire.

VI. Intervention militaire ?

66. La mobilisation de ressources militaires au lendemain du tsunami et du tremblement de terre du Pakistan illustre une tendance récente : la mobilisation de plus en plus forte des forces armées dans le cadre d'opérations humanitaires civiles hors des zones de guerre. Dans une certaine mesure, cet engagement a contribué à redonner du crédit aux militaires après leur participation à certaines situations d'urgence complexes⁴⁰. Depuis 2002-2004, des opérations humanitaires ont bénéficié d'un soutien et/ou d'une protection militaires en Iraq, en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, en Erythrée, au Libéria, dans le nord de l'Ouganda et en Sierra Leone⁴¹. Lors de la crise du tsunami, le bureau du Haut Représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC), Javier Solana, a collaboré très étroitement avec l'OCHA et mis à disposition deux militaires pour soutenir le rôle de coordination de l'OCHA et le Centre logistique commun des Nations Unies (UNJLC). Lors du tremblement de terre du Pakistan, les forces armées ont également joué un rôle essentiel, qui s'est traduit par le déploiement d'unités de l'OTAN, dont l'étroite coopération avec l'OCHA a permis le succès de l'opération de sauvetage humanitaire.

67. À l'heure actuelle, l'OTAN n'a pas de politique opérationnelle pour fournir des secours en cas de catastrophe mais il peut jouer un rôle important dans le déploiement de moyens (ponts aériens jusqu'aux zones touchées). Dans le même temps, il reconnaît que certains États européens sont traditionnellement opposés à toute participation militaire à des actions d'aide humanitaire et il réitère qu'une telle intervention se placerait intégralement dans le cadre des Lignes directrices d'Oslo⁴². L'OTAN n'interviendra donc que si cela lui est explicitement demandé, mais uniquement dans des cas exceptionnels et dans la mesure où les répondeurs nationaux sont impuissant devant l'ampleur de la catastrophe. Une telle intervention de la part de l'OTAN, l'UE ou un autre état membre devrait être donc un mécanisme de dernier recours

68. Il ne fait aucun doute qu'il existe une marge de manœuvre pour améliorer les rapports entre l'OTAN et l'Europe dans le domaine de la reconnaissance, du partage des informations et de l'élaboration d'une politique d'intervention de dernier recours susceptible d'impliquer une participation de l'OTAN. À ce jour, l'UE n'a jamais demandé à l'OTAN de l'aider à déployer l'aide humanitaire.

i. Une force de protection civile pour l'Europe ?

69. Il est peut-être nécessaire que les États européens parviennent à un accord politique concernant l'opportunité de déployer des forces armées dans le cadre d'interventions humanitaires. C'est une question de vision pour l'Europe, étant donné que les pays du nord de l'Europe (Scandinavie) sont traditionnellement opposés à toute intervention militaire, et que ceux du sud font plus confiance à l'armée et sont plus enclins à accepter les interventions militaires en temps de paix.

70. Si une intervention militaire s'impose, elle devra obligatoirement se placer dans le cadre des Lignes directrices d'Oslo et constituera un dernier recours. Dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention militaire peut être la seule forme d'aide possible.

71. Les liaisons entre instances civiles et militaires nécessaires à la coordination ne font l'objet d'aucune procédure précise. A l'heure actuelle, ces liaisons dépendent fortement des relations entre les personnes concernées. Une coordination adéquate des ressources militaires est essentielle pour prendre les bonnes décisions en matière de déploiement. Une fois le dispositif militaire activé, il est difficile de modifier les ressources mobilisées et la présence militaire a un fort retentissement. Pour améliorer la qualité des décisions quant à la nature qualitative et quantitative des besoins, une solution consisterait à renforcer le rôle du Coordonnateur humanitaire, notamment parce que la coordination du déploiement de ressources militaires peut souvent reposer sur des accords bilatéraux entre l'État donateur et l'État bénéficiaire. L'OCHA pense qu'à l'avenir, cette responsabilité de la coordination incombera à la communauté humanitaire.

⁴⁰ Conformément aux *Lignes directrices pour l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en appui aux activités humanitaires des Nations unies, lors d'urgences complexes* (« Lignes directrices MCDA »), mars 2003. Les lignes directrices proposent également une définition des urgences complexes et de l'aide humanitaire. Voir aussi *Utilisation de l'armée ou des escortes armées pour les convois humanitaires – document de travail et lignes directrices non contraignantes*, 14 septembre 2001, final.

⁴¹ *Relations civilo-militaires et urgences complexes – document de référence de l'IASC*, 28 juin 2004.

⁴² *Lignes directrices pour l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en appui aux activités humanitaires des Nations unies, lors d'urgences complexes* (« Lignes directrices MCDA »), mars 2003.

72. Le rapport Barnier de la Commission européenne⁴³ est favorable à l'idée de créer une force européenne de protection civile, « Europe aid ». Il précise cependant, dans le premier des cinq principes qu'il énonce, que cette force de protection civile « respecte le rôle de coordination des Nations Unies »⁴⁴. Il recommande également de « relier, selon un calendrier progressif, le mécanisme de coordination de la protection civile à la DG ECHO » afin d'éliminer les doubles emplois qui causent « un risque réel de confusion vis-à-vis des partenaires extérieurs, en premier lieu les Nations Unies ».⁴⁵ Le budget alloué par l'UE à la protection civile est actuellement de 189.9 millions d'euros.

iii. Médias

73. Il importe de tenir compte du rôle considérable que jouent les médias dans la façon de présenter une crise et/ou la réponse apportée. Pour parler d'une seule voix et faciliter la réponse aux situations d'urgence, les responsables de l'information des agences intéressées dans la coordination et les interventions en cas de catastrophe humanitaire devraient convenir, dès les premiers instants, des messages clés permettant de faire connaître aux médias les évaluations sectorielles et les besoins. Cela aidera les médias à jouer ce rôle important sans créer de concurrence pour la visibilité entre les multiples acteurs humanitaires qui pourraient être présents sur le terrain.

VI. Conclusions

74. Le problème que l'Europe doit résoudre concernant son rôle dans l'élaboration d'un cadre international de coopération en matière d'aide humanitaire est politique. À l'heure actuelle, il n'existe aucun accord politique entre les États européens quant à la manière d'organiser efficacement l'aide humanitaire et la protection civile. Les missions distinctes et séparées de financement de l'aide (DG ECHO) et de l'intervention (DG Environnement) sont symptomatiques de ce manque de synchronie, et l'ambiguïté qui entoure le rôle du mécanisme de protection civile est un signe supplémentaire de ce manque d'unité politique.

75. Pour élaborer un cadre de coordination unifié, les pays européens doivent d'abord soit décider lequel de leurs ministères (affaires étrangères, intérieur, justice ou autre) devra jouer un rôle central de coordination de l'aide humanitaire avec les divers mécanismes européens et internationaux d'aide humanitaire et de protection civile soit constituer des organes nationaux chargés de veiller à ce que les ministères compétents et/ou intéressés jouent des rôles complémentaires dans les prestations d'aide humanitaire sans se concurrencer.

76. En ce qui concerne le processus de réforme, l'OCHA a indéniablement changé de perspective en choisissant de se consacrer à la coordination de l'action humanitaire internationale et en adoptant pour cela l'approche plurielle qui implique la participation des agences de l'ONU, des ONG, des États donateurs et des États bénéficiaires. En outre, l'OCHA procède actuellement à l'élargissement de son cadre de coordination en Europe et à la mise en place d'un bureau de liaison à Bruxelles qui aura la vocation d'assurer la coopération et la coordination, au niveau stratégique, avec le Conseil de l'Union Européenne, le Parlement Européen, l'OTAN, la Communication Européenne et les ONGs. Il a également demandé le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, ce qui constitue sans doute une nouvelle marque de reconnaissance du rôle central joué par l'Europe dans l'humanitaire.

77. Les relations entre l'UE et l'OCHA sont maintenant à un point critique de leur développement. D'un côté, les deux partenaires doivent impérativement veiller à ce que la dimension humaine des interventions humanitaires – c'est-à-dire le sauvetage de vies et la protection des populations vulnérables – reste l'objectif premier de toute réforme. De l'autre, le succès des négociations relatives au futur partage des responsabilités entre l'UE et l'ONU dépend probablement de la capacité de l'OCHA de faire valoir l'argument selon lequel la force des États européens ne réside pas dans la construction de systèmes séparés dotés de capacités distinctes activées de manière autonome mais plutôt dans la création d'un système participatif unifié dans lequel tous les acteurs ont la possibilité de s'insérer de manière coordonnée et complémentaire.

78. Enfin, la réforme de l'aide humanitaire et des questions de coordination devrait être l'occasion de rappeler fermement aux États européens qu'ils doivent renouveler leurs engagements internationaux dans ce domaine compte tenu de leur rôle central dans la détermination des futures structures d'intervention, surtout au niveau européen.

⁴³ *Pour une force européenne de protection civile*, rapport de M. Barnier, commandé par la Commission européenne et le Conseil européen, 2006.

⁴⁴ Rapport Barnier : principe de la « double subsidiarité, envers les États membres et envers les Nations Unies », point 1, p. 12.

⁴⁵ Rapport Barnier, *op cit.* p. 18.

Annexe 1

PROGRAMME
VISITE DE M. PASCHAL MOONEY
Membre du Sénat d'Irlande et rapporteur de
l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Genève, 19 – 20 février 2007

Lundi 19 février 2007

- | | |
|---------------|---|
| 16h30 – 17h15 | Réunion avec Mme Ulla-Maija Finskas, directrice de l'Unité de l'assistance humanitaire, Ministère finlandais des Affaires étrangères, Helsinki |
| 17h30 – 18h00 | Réunion avec M. Franklin Thevenaz, chef de la Section multilatérale et des opérations spéciales, Service de l'action humanitaire, Département suisse des Affaires étrangères, Berne |
| 18h00 – 18h15 | Visite de courtoisie à M. Kasidis Rochanakorn, directeur de OCHA- Genève |
| 19h30 – 22h30 | Dîner de travail offert par l'ambassadeur d'Irlande |

Mardi 20 février 2007

- | | |
|---------------|---|
| 09h30 – 10h30 | Réunion avec la délégation de la Mission permanente de la Norvège
M. Asbjorn Braanas, conseiller aux affaires humanitaires
M. Fredik Arthur, conseiller au développement |
| 10h30 – 11h30 | Réunion avec la délégation de la Mission permanente de la Fédération de Russie
M. Iouri Boitchenko, premier conseiller
Mme Natalia Zolotova, deuxième secrétaire |
| 12h30 – 14h30 | Réunion avec la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et le CICR
M. Markku Niskala, secrétaire général de la FICR
M. Angelo Gnaedinge, directeur général du CICR |

Annexe 2

VISITE DE M. PASCHAL MOONEY

Membre du Sénat d'Irlande et rapporteur de
l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la
« Réponse de l'Europe aux catastrophes humanitaires »

Mercredi 28 février 2007, Bruxelles

9h00-9h50	Réunion avec Mme Claude-France Arnould, directrice de la DG E – Relations économiques extérieures, affaires politico-militaires <i>Conseil de l'Union européenne</i>
10h00-11h00	Réunion avec Mme Kathrin Schick, directrice de VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies)
11h30-12h30	Réunion avec M. Hans Das, chef d'unité adjoint à l'Unité Protection civile, DG Environnement, et Mme Sasa Borko, chargée de mission à l'Unité Protection civile
14h00-15h00	Réunion avec l'ambassadeur Maurits Jochems, vice-secrétaire général adjoint à la Division Opérations/Planification, quartier général de l'OTAN accompagné de: 1) M. Guenter Bretschneider, directeur du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) 2) M. Stefano Santamato, administrateur principal aux Plans civils d'urgence (CEP)
17h00-18h00	Réunion avec M. Antonio Cavaco, directeur général de la DG Aide humanitaire (ECHO), Commission européenne
20h00	Dîner de travail offert par S.E. l'ambassadeur Bobby McDonagh, représentant permanent de l'Irlande auprès de l'UE

Annexe 3

PROGRAMME
VISITE DE M. PASCHAL MOONEY
Membre du Sénat d'Irlande et rapporteur de
l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Siège de l'ONU, New York, 30 avril – 1^{er} mai 2007

Lundi 30 avril 2007

10h00 – 11h00	M. Jack Christofides, Division Europe et Amérique latine, Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU (DOMP)
12h15 – 14h00	Déjeuner de travail avec l'ambassadeur d'Irlande et des experts
14h30 – 15h30	M. Brant Aasen, conseiller principal sur la réforme de l'ONU auprès du directeur exécutif de l'UNICEF
16h00 – 17h00	M. Laura Vacarri, Département des affaires politiques de l'ONU (DAP)

Mardi 1^{er} mai 2007

10h30 – 11h30	Mme Harumi Kodama, UNFPA
12h30 – 13h30	M. John Holmes, sous-secrétaire général aux affaires humanitaires et coordonnateur des secours d'urgence (OCHA) de l'ONU
14h00 – 15h00	Mme Kathleen Cravero, administratrice adjointe et directrice du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, et d'autres hauts responsables du PNUD
15h30	Départ pour l'hôtel et l'aéroport

Commission chargée du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission : Doc. 10824, Renvoi 3257, 30.6.2006

Projet de résolution adopté par la commission le 4 octobre 2007, à l'unanimité.

Membres de la commission : M. Mevlüt **Çavuşoğlu** (Président), M. Jean-Guy **Branger** (1^{er} Vice-Président), M. Doug Henderson (2^{ème} Vice-Président) (remplaçant : M. Michael **Hancock**), M. Ibrahim Özal (3^{ème} Vice-Président), Mme Tina **Acketoft**, M. Pedro Agramunt, Mme Donka **Banović**, M. Ryszard Bender, M. Akhmed Bilalov, M. Italo Bocchino, Mme Olena Bondarenko, Mme Mimount Bousakla, M. Márton Braun, Lord Burlison (remplaçant : M. Bill **Etherington**), M. Sergej Chelemendik, M. Christopher **Chope**, M. Boriss Cilevičs, Mme Minodora Cliveti, M. Ivica **Dačić**, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos Dendias, M. Karl Donabauer, Mme Lydie Err, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr Feldman, M. Paul Giacobbi, (remplaçante : Mme Marie-Line **Reynaud**), Mme Gunn Karié **Gjul**, Mme Angelika **Graf**, M. John **Greenway**, M. Andrzej Grzyb, M. Ali Riza Gülçiçek, M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin Hajiyeva, M. Davit Harutiunyan, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Ilie **Ilaşcu**, Mme Iliana Iotova, M. Tadeusz Iwiński, M. Mustafa Jemilev, M. Tomáš **Jirsa**, Mme Corien W.A. Jonker, M. Reijo Kallio, Mme Eleonora Katseli, M. Hakki **Keskin**, M. Dimitrij Kovačič, M. Andros Kyprianou, M. Geert Lambert, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi, M. Jorge Machado, M. Andrija Mandić, M. Jean-Pierre Masseret, M. Slavko Matić, M. Giorgio Mele, Mme Ana Catarina **Mendonça**, M. Morten Messerschmidt, M. Paschal **Mooney**, M. Gebhard **Negele**, Mme Vera **Oskina**, M. Grigore Petrenko, M. Leo **Platvoet**, Mme María Josefa Porteiro Garcia, M. Cezar Florin Preda, M. Gabino Puche, M. Milorad Pupovac, Mme Mailis Reps, M. Alessandro **Rossi**, Mme Michaela Sburny, M. André Schneider (remplaçant : M. Denis **Jacquat**), M. Richard Sequens, M. Samad Seyidov, M. Steingrímur J. Sigfússon, M. Luzi Stamm, M. Giacomo **Stucchi**, M. Vilmos Szabó, Mme Elene Tevdoradze, Mme Ruth-Gaby **Vermot-Mangold**, M. Andrej Zernovski, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Emanuelis Zingeris, ZZ..., ZZ....

N.B.: Les noms des membres ayant pris part à la réunion sont imprimés en caractères **gras**.

Chef de Secrétariat: M. Lervik

Secrétaires de la commission: M. Neville, Mme Karanjac, Mme Kostenko.