

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.4.2010
COM(2010)138 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport annuel sur la politique humanitaire et sa mise en œuvre en 2009

SEC(2010)398

L'Union européenne est l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire au monde. Elle encourage en outre le respect du droit humanitaire international et l'adhésion à celui-ci.

Son assistance, qui est unique parmi les moyens financiers mis à disposition par l'Union européenne, repose sur les principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité.

À travers sa politique humanitaire, l'Union européenne démontre concrètement son engagement en faveur des populations de pays tiers qui ont besoin d'aide dans des situations de vulnérabilité extrême. Cette politique vise un objectif stratégique des relations extérieures telles qu'elles sont définies dans le traité sur l'Union européenne.

Activités du département d'aide humanitaire de la Commission (ECHO) en 2009

À travers son département d'aide humanitaire (ECHO), la Commission a fourni une assistance humanitaire adaptée aux besoins des victimes de catastrophes naturelles et provoquées par l'homme dans plus de 70 pays en 2009. L'aide a été apportée à environ 115 millions de personnes et sa valeur s'est établie au total à 930 millions d'euros.

Le budget initial 2009 de 777 millions d'euros a été revu deux fois à la hausse, bénéficiant d'un montant d'appoint tiré de la réserve d'aide d'urgence:

- 65 millions d'euros à l'intention du Pakistan et de la Somalie;
- 45 millions d'euros à l'intention de l'Asie du Sud-est et de la Corne de l'Afrique.

Le budget a en outre été augmenté de moyens du Fonds européen de développement prévus pour l'aide humanitaire dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Les besoins en matière d'aide humanitaire se sont accrus au cours des dernières années en raison de l'association des facteurs suivants:

- une augmentation du nombre de réfugiés et de personnes déplacées en raison de conflits (de longue durée);
- un accroissement du nombre de catastrophes naturelles s'expliquant par le changement climatique;
- les répercussions de la crise économique qui a entraîné une augmentation du nombre de personnes vulnérables.

Une hausse très sensible a été enregistrée en ce qui concerne le nombre de **catastrophes naturelles**, dont la plupart sont dues à des événements climatiques. ECHO a adopté une stratégie binaire en la matière:

- réponse rapide: ECHO est en mesure d'intervenir lorsque les situations d'urgence dépassent les propres capacités de réponse du pays concerné;
- préparation aux catastrophes: ECHO vise à identifier les zones géographiques et les populations les plus exposées aux catastrophes naturelles et cherche en priorité à mettre en œuvre des projets permettant de se préparer aux catastrophes, le cas échéant.

En 2009, ECHO est intervenu dans plusieurs types de catastrophes naturelles:

- les inondations enregistrées en Afghanistan, en Inde, au Tadjikistan et en Afrique occidentale;
- les cyclones, les tempêtes tropicales et les ouragans observés au Laos, au Viêt Nam, au Cambodge, au Bangladesh, en Inde, aux Philippines, en El Salvador, au Nicaragua, à Cuba, à Fidji et en Papouasie - Nouvelle-Guinée;
- les sécheresses ayant touché la grande Corne de l'Afrique, la région du Sahel en Afrique occidentale, Madagascar, les Territoires palestiniens et la République arabe syrienne;
- le séisme ayant frappé l'Indonésie;
- les épidémies ayant affecté les pays d'Afrique occidentale, d'Afrique australe et la Papouasie - Nouvelle-Guinée;
- d'autres phénomènes: une aide d'urgence a également été fournie au Laos et au Bangladesh, dans lesquels des infestations par des rongeurs ont menacé la sécurité alimentaire, ainsi qu'à l'Ouganda, à la suite des mauvaises récoltes dans le nord du pays.

En ce qui concerne les **crises «provoquées par la main de l'homme»**, ECHO a mis en œuvre une assistance humanitaire de l'UE dans les cas suivants:

- Sri-Lanka: le conflit opposant les forces gouvernementales aux Tigres de libération du Tamil Eelam (LTTE), dans le nord du Sri Lanka, s'est intensifié en février 2009. Une aide d'urgence a été mobilisée pour aider les personnes déplacées à l'intérieur du territoire (PDI) ainsi que les autres victimes du conflit. Après la cessation des hostilités, un peu plus tard la même année, plus de 100 000 PDI sont rentrées chez elles et 25 000 autres personnes ont été hébergées dans des familles d'accueil.
- Bande de Gaza: les forces de défense israéliennes (IDF) ont lancé une attaque d'envergure sur la Bande de Gaza, le 27 décembre 2008. La population civile a été durement éprouvée, l'est toujours, et a besoin d'une aide humanitaire. ECHO a fourni une aide d'urgence en ce qui concerne les soins de santé, y compris psychologiques, les denrées alimentaires et d'autres biens essentiels, les abris et l'eau/l'assainissement.
- Pakistan: depuis août 2008, le conflit entre l'armée pakistanaise et différents groupes radicaux dans la province de la frontière Nord-ouest (NWFP) et dans les zones tribales sous administration fédérale (FATA) s'est envenimé. Après une rupture de cessez-le-feu, les Talibans se sont déplacés au sud de la vallée du Swat, début avril. Cette offensive, de même que la contre-offensive de l'armée pakistanaise, a provoqué une vague de déplacements sans précédent parmi les civils. D'autres opérations militaires d'envergure ont été lancées à la mi-octobre dans le Sud-Waziristan, provoquant le déplacement d'au moins 260 000 familles. Les opérations militaires se sont poursuivies dans d'autres zones du Sud-Waziristan, engendrant d'autres déplacements de populations. Plus de 2,5 millions de personnes ont été touchées au total; ECHO a mis en œuvre des actions d'aide humanitaire d'urgence afin d'aider les victimes du conflit.
- Afghanistan: la situation s'est détériorée en matière de sécurité. À cette évolution et aux conséquences d'opérations militaires étendues il faut ajouter des années de sécheresse et des catastrophes récurrentes à petite échelle. L'association de ces facteurs a engendré une

hausse brutale des besoins humanitaires tout au long de l'année 2009, qui devrait se poursuivre en 2010. ECHO s'est essentiellement concentré sur les besoins humanitaires des plus de 5 millions de réfugiés qui sont rentrés chez eux, essentiellement en provenance du Pakistan et de l'Iran, des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et des communautés les plus vulnérables.

- Yémen: le conflit dans le gouvernorat de Sa'ada, au nord du Yémen, a été marqué par une escalade, début 2009. Les hostilités ont éclaté tout d'abord en 2004 et ont été ponctuées depuis par six périodes de combats. Les plus graves à cette date ont été observés en 2009. L'aide d'urgence de l'UE, mise en œuvre par ECHO, visait notamment à fournir une assistance d'urgence intégrée aux personnes déplacées à l'intérieur du territoire et aux autres victimes du conflit.
- République démocratique du Congo (RDC)/République du Congo, zone frontalière: la région du Dongo, située le long du fleuve Ubangi, entre la RDC et la République du Congo, a été touchée par un conflit violent fin octobre 2009, ce qui a provoqué d'énormes déplacements de réfugiés de la RDC vers la République du Congo.
- Somalie: la crise humanitaire est restée à la fois étendue et grave tout au long de l'année 2009, puisque la moitié de la population, soit 3,76 millions de personnes selon les estimations, avait besoin d'une assistance humanitaire. Ces chiffres englobent les victimes d'une grave sécheresse, les habitants des zones urbaines soumis à des prix très élevés des produits alimentaires et d'autres produits de base ainsi que les populations déplacées en raison des combats (1,4 million de personnes).

La Commission a également participé à des actions destinées à atténuer les effets des **urgences complexes et de longue durée**. En matière de financement, le Soudan et la RDC sont restés les deux pays dans lesquels l'UE a accordé les sommes les plus élevées à ses partenaires.

- Au Soudan, l'UE a contribué massivement à l'aide humanitaire apportée à plus de 6,5 millions de personnes déplacées, de réfugiés, de personnes rentrées chez elles, de communautés d'accueil et de nomades sur l'ensemble du territoire. Cette aide a été fournie en réponse aux besoins résultant de la crise de longue durée qui touche le Darfour et de nouvelles situations d'urgence résultant de conflits, de violences intertribales, d'une épidémie de choléra et d'inondations. D'une façon ou d'une autre, ces événements ont entraîné des déplacements massifs de civils et ont affecté les moyens de subsistance de la population dans l'ensemble du pays. Dans le sud et dans les zones de transition, ECHO a mis en œuvre des interventions et des services vitaux à l'intention des personnes les plus vulnérables, dans les zones où les réfugiés rentrés chez eux, les personnes déplacées et/ou les communautés ont dû faire face à des situations d'extrême dénuement.
- En République démocratique du Congo, ECHO a mis en œuvre des actions de l'UE destinées à environ 3 millions de personnes dans les provinces du Nord et Sud-Kivu ainsi que du Haut et Bas-Uele. ECHO a continué à aider les personnes déplacées à l'intérieur du pays au Nord et Sud-Kivu, ainsi qu'en Haut et Bas-Uele, où la situation s'est détériorée sensiblement en matière de sécurité à la suite d'attaques menées par l'Armée de résistance du Seigneur. On peut se réjouir en revanche du fait que des personnes déplacées aient pu retourner dans certaines des zones de ces régions, où la situation en matière de sécurité s'est améliorée, et qu'ECHO ait pu mener des programmes visant à aider ces personnes. L'ensemble des programmes mis en œuvre par ECHO dans le domaine de la santé

comportaient un volet traitant le problème de la violence sexuelle et une clinique destinée spécialement aux victimes de violence sexuelle a été créée au Sud Kivu.

Malgré l'augmentation du nombre de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, malgré le tribut de plus en plus lourd qu'ont fait payer des urgences complexes au cours des dernières années, détruisant les moyens de subsistance de millions de civils, et en dépit du manque de respect pour les principes humanitaires ou la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires, la **situation humanitaire s'est également améliorée** dans quelques cas. Certains signes prometteurs donnent à penser que les interventions humanitaires ne sont pas toujours des interventions sans fin, dans lesquelles les efforts financiers consentis ne sont suivis d'aucun effet en matière de développement.

En 2009, tel a été le cas au Nord-Ouganda, dont l'Armée de résistance du Seigneur a été tenue à l'écart. Les populations qui ont fui les violences peuvent donc maintenant rentrer chez elles. Un plan de paix, de rétablissement et de développement mis en œuvre pour le nord de l'Ouganda a connu des débuts un peu hésitants en 2009, prenant beaucoup de retard sur le calendrier prévu, mais pourrait passer à la vitesse supérieure en 2010, si tout va bien.

Au Zimbabwe, des besoins continuent de se faire sentir en ce qui concerne les services élémentaires de santé et d'approvisionnement en eau ou d'assainissement, même si la situation générale s'est améliorée à la suite de la libéralisation de l'économie, en début d'année, et d'une bonne récolte. Les partenaires d'ECHO ont ainsi pu tourner leur attention vers le lancement de projets pilotes en vue de la création d'emplois.

Enfin, au Sri-Lanka, où les armes se sont enfin tues, de nombreux Tamouls continuent d'avoir besoin d'une aide humanitaire. Mais certaines des personnes déplacées ont commencé à rentrer chez elles et l'on peut espérer que d'autres suivront. Si cette évolution se poursuit, ECHO sera en mesure de mettre l'accent sur les besoins à moyen terme des personnes qui rentrent chez elles ainsi que des communautés d'accueil.

Le tableau ci-dessous fait apparaître la ventilation des moyens financiers de l'UE destinés à l'aide humanitaire en 2009, en application des principes d'utilisation des fonds selon les besoins.

Assistance humanitaire en 2009 (en milliers d'euros)		
Région	Montant	%
Afrique	489 560	53 %
Soudan et Tchad	149 600	
Afrique centrale	79 500	
Corne de l'Afrique	173 475	
Afrique australe, océan Indien	35 535	
Afrique occidentale	51 450	
Moyen-Orient, Méditerranée, Caucase et Asie centrale	121 775	13 %
Méditerranée et Moyen-Orient	109 475	
Caucase et Asie centrale	12 300	
Asie et Amérique latine, régions des Caraïbes et du Pacifique	248 175	27 %
Asie du Sud	157 500	
Asie du Sud-est et Asie de l'Est	45 500	
Amérique latine	28 325	
Caraïbes	14 000	
Pacifique	2 850	
Niveau mondial (développement de capacités, assistance technique et logistique)	70 940	8 %
TOTAL	930 450	100 %

ECHO n'intervient pas directement sur le terrain, mais accomplit son mandat en fournissant des moyens financiers à quelque 200 partenaires composés d'organisations non gouvernementales, d'agences des Nations unies, d'autres organisations internationales telles que le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale de la Croix-Rouge ainsi que des sociétés du Croissant-Rouge et certaines agences spécialisées des États membres de l'UE.

Pour ECHO, il est important de disposer de partenaires divers, ce qui permet de couvrir une liste toujours croissante de besoins dans différentes régions du monde et ce, dans des situations souvent de plus en plus complexes. Les subventions et les contributions gérées par ECHO sont basées sur la sélection des meilleures propositions transmises en vue de répondre aux besoins des plus vulnérables. En 2009, les moyens financiers ont été alloués aux partenaires d'ECHO de la manière suivante: ONG 47 %, agences des Nations unies 39 % et organisations internationales 14 %.

Les organisations humanitaires sont confrontées à un **accès** de plus en plus **limité aux bénéficiaires** en raison, d'une part, du contrôle de plus en plus serré que les administrations exercent sur l'espace humanitaire et les acteurs non gouvernementaux, ne respectant pas même les principes de protection élémentaires prévus en vertu du droit humanitaire international, et en raison de contraintes de sécurité, d'autre part. De plus en plus, les gouvernements imposent des restrictions sur la fourniture de l'aide humanitaire (par exemple au Sri-Lanka). Dans de nombreuses zones de conflit (par exemple en RDC, en Somalie et au Soudan), les travailleurs humanitaires sont confrontés à des méthodes de combats particulièrement brutales, notamment la prise de civils pour cibles et le recours fréquent à la violence sexuelle en tant qu'arme de guerre. Les attaques dont font l'objet les travailleurs humanitaires, y compris les expulsions et les assassinats, affichent une tendance à la hausse. Les donateurs sont confrontés au fait que des menaces pèsent non seulement sur la sécurité du

personnel humanitaire, mais aussi sur celle des moyens financiers et des infrastructures fournies. Certains gouvernements sont disposés à aller jusqu'à exproprier ou «emprunter» les fonds et la propriété des donateurs et/ou à expulser les organisations d'aide humanitaire une fois qu'elles ont été privées de leurs moyens.

Au **niveau politique et institutionnel**, l'année 2009 a été plus positive, puisqu'elle a été moins marquée par des activités relatives à la mise en œuvre, en temps utile, du plan d'action relatif au consensus européen sur l'aide humanitaire, par la présidence commune de la Commission et des Pays-Bas pour l'initiative sur les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et par les travaux du groupe de travail nouvellement créé du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA).

Le groupe de travail du Conseil s'est rapidement mué en une instance utile à des échanges réguliers au niveau politique et a facilité une coordination étroite entre les experts de l'UE en matière de politique d'aide humanitaire et de stratégie opérationnelle. Il a permis à la Commission et aux États membres d'élaborer une analyse commune de certaines questions thématiques, dont l'assistance alimentaire, ainsi que les questions géographiques. Il a permis de renforcer le profil et la pertinence des questions humanitaires auprès d'autres instances de travail du Conseil, en particulier les groupes de travail géographiques (par exemple Sri-Lanka), le Comité politique et de sécurité (COPS) et le Comité des représentants permanents (COREPER) qui guident pour leur part les travaux du Conseil «Affaires étrangères». Au fil du temps, ces éléments devraient permettre d'aboutir à une plus grande cohérence et pertinence dans l'application des principes et des bonnes pratiques humanitaires exposés dans le Consensus européen sur l'aide humanitaire.

Au Parlement européen, l'année 2009 a été une année clé avec l'élection d'une nouvelle assemblée et d'un nouveau comité sur le développement (DEVE). La Commission, à travers ECHO, a rapidement établi des liens de travail étroits avec les membres du comité, en particulier avec sa présidence et le nouveau rapporteur permanent sur l'aide humanitaire. Ces éléments ont permis de donner un nouvel élan aux relations interinstitutionnelles dans le domaine des affaires humanitaires, ce qui est de bon augure pour l'avenir.