

LE CONSENSUS EUROPÉEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE

LA LÉGITIMITÉ COMMUNAUTAIRE EN QUESTION

PAR

FLORIANE PALAU-LEGUAY (*)

Le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), placé sous la responsabilité directe d'un Commissaire (1), finance depuis 1992 des organisations humanitaires opérationnelles (ONG, agences spécialisées des Nations Unies et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) qui viennent en aide aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits. Le mandat de l'aide communautaire humanitaire est de «*sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et de post-urgence immédiate, que celles-ci soient la conséquence de catastrophes naturelles ou qu'elles soient provoquées par l'homme*» (2), mais aussi de porter secours aux personnes affectées par des crises durables. La DG ECHO finance également des actions de préparation aux catastrophes naturelles et de réduction de la vulnérabilité des populations les plus fragiles. Ses activités incluent donc des phases de transition entre les phases d'urgence humanitaire et de développement. Dans ce but, la DG ECHO collabore avec d'autres services de la Commission (comme la DG Relex, la DG Développement ou encore la DG Environnement) et avec les autres partenaires humanitaires internationaux. L'Office humanitaire de la Commission européenne occupe une place atypique dans le paysage international, puisqu'il est le seul bailleur international de cette ampleur qui n'intervient pas directement dans les zones de crises pour fournir de l'aide aux populations sinistrées.

L'Union européenne (UE) dans son ensemble (c'est-à-dire la Commission européenne et les Etats membres), principal bailleur humanitaire, puisqu'elle fournit la moitié de l'aide internationale institutionnelle, a adopté le 13 juin 2007 une déclaration dans ce domaine commune à la Commission, au Parlement européen et au Conseil (3). Avec ce texte, «Vers un

(*) Doctorante à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) A l'heure où cet article est écrit, le Commissaire désigné pour le portefeuille «Cooopération internationale, aide humanitaire et réponse aux crises» dans la Commission Barroso II est la Bulgare Kristalina Georgieva, alors vice-présidente de la Banque mondiale. La nouvelle Commission devait être approuvée dans son ensemble par le Parlement européen le 9 février 2010.

(2) Mandat rappelé dans le Document de travail des Services de la Commission, Direction générale pour l'aide humanitaire – ECHO, «Stratégie opérationnelle 2007», SEC(2006) 1 626, 1^{er} déc. 2006.

(3) Commission européenne, «Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire», Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2007) 317 Final, 13 juin 2007.

consensus européen sur l'aide humanitaire», la Commission a, pour la première fois depuis l'adoption du Règlement (CE) n° 1 257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (4), franchi une étape politique significative pour l'action extérieure européenne. Lancée en décembre 2006 par le Commissaire européen en charge du Développement et de l'Aide humanitaire, Louis Michel, une large consultation sur un consensus proposé par l'UE proposait aux Etats membres et aux organisations de discuter des questions, contraintes et défis principaux de l'action humanitaire. Face à l'évolution du contexte international, qui se caractérise notamment par l'accroissement des crises, la multiplication et la professionnalisation des acteurs ou encore par l'insécurité grandissante sur les terrains d'intervention, l'action humanitaire a dû s'adapter. C'est dans ce cadre que les principaux acteurs et bailleurs, au premier rang desquels l'ONU et l'Union européenne, ont engagé des réformes.

Le Consensus a pour ambition de répondre aux défis posés par l'évolution du contexte humanitaire, tant au niveau européen qu'international. Ces défis ont été identifiés par la Commission européenne et ses partenaires pendant la préparation du document. Cette phase de consultation a ensuite abouti à l'adoption par les trois institutions majeures de l'UE, puis à la rédaction d'un Plan d'action prévoyant la mise en œuvre opérationnelle du Consensus. Cette première déclaration commune en matière de politique humanitaire de la Communauté européenne tente de s'inscrire dans le cadre de la réforme globale du système humanitaire, puisque la Commission souhaite adapter son action à l'évolution du contexte international. Or, face aux nombreux défis, le Consensus n'est pas assez précis quant au rôle que compte jouer la DG ECHO. De plus, les contradictions du document risquent de fragiliser la légitimité de la Commission en tant qu'acteur humanitaire international.

LA PRÉPARATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU CONSENSUS EUROPÉEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE

Le Consensus européen sur l'aide humanitaire réaffirme l'engagement européen par rapport au droit international humanitaire (DIH) et aux principes humanitaires, et apporte des réponses aux défis auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires. Il définit une vision commune pour l'UE, ainsi qu'une stratégie concrète permettant de porter secours, de manière effective, aux millions de personnes dans le monde affectées par les conflits et les catastrophes naturelles. Cette déclaration commune a égale-

(4) Règlement (CE) n° 1 257/96 du Conseil du 20 juin 1996, modifié par le Règlement (CE) n° 1 882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 (*JO L* 284, 31 oct. 2003, p. 1).

ment pour ambition de renforcer la coordination européenne – de la Commission et des Etats membres – afin de réagir avec plus d'efficacité et, surtout, de s'exprimer d'une seule voix. La mise en œuvre du Consensus est décrite par le Plan d'action (5) adopté en moins d'un an par la Commission et les Etats membres.

Le Consensus est rendu nécessaire institutionnellement par le Traité de Lisbonne, lequel reconnaît l'aide humanitaire comme une politique extérieure spécifique et l'érige au rang de politique à part entière de l'Union européenne (Titre III, Chapitre 3, article 188 J). Le document se structure autour de trois parties. La première concerne l'UE dans son ensemble et décrit sa conception de l'action humanitaire (objectif commun, principes communs et bonnes pratiques, cadre commun pour la fourniture de l'aide, action humanitaire internationale et continuité de l'aide). La deuxième partie se réfère plus précisément à la Communauté et a pour objectif de montrer l'avantage comparatif de la Commission européenne en matière d'aide humanitaire. Elle donne également des indications sur ce que la Commission prévoit de réaliser à moyen terme. Enfin, la troisième partie présente les dispositions finales, en particulier le Plan d'action, dont l'objectif est d'opérationnaliser les principes établis dans le Consensus, et la mise en œuvre de bonnes pratiques humanitaires, notamment l'instauration de discussions régulières au sein du Conseil. L'analyse du processus de consultation et d'adoption du Consensus, ainsi que de sa mise en œuvre, permettra ensuite de mieux appréhender ses enjeux.

Le processus de consultation et d'adoption

Les Nations Unies ont déployé un effort international de réforme afin de rendre l'action humanitaire globale plus efficace. Les différentes expériences ont montré qu'il fallait améliorer considérablement les capacités de réponse rapide dans les situations d'urgence. La Commission européenne s'est inscrite dans ce contexte de réformes et, en décembre 2006, le Commissaire européen en charge du Développement et de l'Aide humanitaire, Louis Michel, a lancé une réflexion approfondie sur les enseignements tirés des crises antérieures et une large consultation sur un consensus proposé par l'UE sur l'aide humanitaire. Les 27 Etats membres de l'UE et les organisations partenaires de la Commission (9 agences spécialisées des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations, 29 acteurs du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 112 ONG) ont été consultés entre décembre 2006 et mars 2007. Cette réflexion et ce débat de fond avaient pour but de fournir des éléments de base à la Commission pour la Communication au Conseil et au Parlement européen.

(5) Services de la Commission, «Consensus européen sur l'aide humanitaire – Plan d'action», Document de travail, Traduction de courtoisie de la DG ECHO du document SEC 2008/1991, 29 mai 2008.

Le processus de consultation a débuté en décembre 2006 par un questionnaire diffusé aux acteurs consultés relatif aux principes et à l'espace humanitaire, au respect du DIH, à la cohérence des interventions des différents acteurs – notamment au sein de l'UE même –, au financement de l'aide, aux bonnes pratiques humanitaires, aux liens avec d'autres formes d'aide extérieure (la réduction des risques de catastrophes par exemple), ainsi qu'à la cohérence politique et opérationnelle de l'utilisation de ressources militaires. La Commission a ensuite organisé des tables rondes, à la fin du mois de février, avec les partenaires, afin de préparer un Comité informel sur l'aide humanitaire avec les Etats membres à Berlin le mois suivant. La communication autour du travail préparatoire du Consensus et de ses objectifs a ensuite occupé la Commission, qui a pour cela publié deux documents de travail pour le personnel européen sur les résultats de la consultation. Quatre principaux éléments ont fait l'objet d'efforts de communication de la Commission européenne : avoir une vision commune – notamment sur les principes humanitaires –; traduire ces principes en pratique; lier l'aide humanitaire à la réduction des risques de catastrophes et à la réhabilitation; consolider l'action communautaire – en mettant l'accent sur la valeur ajoutée par rapport aux Etats membres, en particulier pour avoir une meilleure coordination et cohérence avec les autres politiques extérieures européennes. Ces quatre principaux axes montrent finalement les lacunes de la Commission européenne en matière d'aide humanitaire. Et cette communication a en définitive l'effet inverse du but recherché en révélant les limites de l'action communautaire. Néanmoins, la Commission a le mérite de le reconnaître et de montrer sa bonne volonté, tout en livrant les éléments sur lesquels ses progrès pourront être évalués.

Les acteurs impliqués ont montré un grand intérêt à la consultation (6) et un très large consensus (7) s'est dégagé sur la plupart des thèmes majeurs abordés (les principes humanitaires et le DIH, l'adoption et la mise en œuvre de bonnes pratiques, la diversité, la qualité et le renforcement des capacités de partenaires parallèlement à l'amélioration de la coordination, le soutien de la réforme internationale engagée par les Nations Unies dans le domaine humanitaire, l'enjeu de la militarisation et de la clarification des rôles des acteurs). Néanmoins, les opinions ont divergé sur des sujets tout aussi importants, tels que la gestion de la protection civile dans le cadre de la réponse humanitaire (faut-il combiner ou coordonner?), le rôle de la Commission européenne dans l'élaboration de politiques sectorielles (en complément et en cohérence avec les politiques onusiennes?), l'équilibre à trouver dans les interventions entre la rapidité de la réponse et la qualité et, enfin,

(6) Ainsi que l'illustrent les 171 contributions présentées par les différents participants à la Commission.

(7) Selon les statistiques sur les niveaux de consensus publiées dans le document de travail de la Commission européenne, un consensus a été atteint pour 86 % des thèmes abordés (consensus fort pour 48 % et consensus pour 38 %), alors que seuls 14 % des thèmes abordés ont donné lieu à des divergences d'opinions.

alors que davantage de fonds sont nécessaires, aucun objectif de financement mondial n'a pu être trouvé.

La diversité des acteurs a permis à la Commission de prendre connaissance des attentes et des soucis spécifiques de chacun, tandis qu'un sondage réalisé en 2006 (8) a également contribué à informer la Commission des attentes des citoyens européens. L'Eurobaromètre a ainsi indiqué que 91 % des personnes interrogées étaient favorables à l'engagement de l'UE dans le domaine humanitaire et qu'un Européen sur deux (56 %) estimait que l'aide est plus efficace lorsqu'elle est fournie par la Commission européenne plutôt que par les États membres.

La Commission européenne a adopté, le 13 juin 2007, une Communication qu'elle a présentée au Conseil et au Parlement européen (9). Une phase de négociations avec le Conseil et de discussions avec le Parlement européen a suivi jusqu'en novembre, mois pendant lequel le rapport du Rapporteur permanent du Parlement européen pour l'action humanitaire, Thierry Cornillet, a été adopté (le 15), le Consensus a été approuvé par le Conseil (le 19), puis par le Parlement européen (le 29). Le document a ensuite été signé par les Présidents du Parlement européen, de la Commission et du Conseil le 18 décembre 2007. Pendant ce processus d'adoption, les États membres ont certes soutenu l'initiative du Consensus, mais n'ont pas hésité à défendre leurs prérogatives en matière d'actions bilatérales. Or, si le Consensus engage l'UE dans son ensemble, c'est-à-dire la Commission et les États membres, il n'a pas de valeur contraignante et la diversité des pratiques des États membres renforce les difficultés de la mise en place du Consensus au niveau étatique.

Le Plan d'action

L'élaboration du Plan d'action par la Commission européenne est prévue au paragraphe 100 du Consensus (Partie 3). La Commission, toujours en consultation étroite avec les parties concernées, est chargée de détailler les mesures concrètes à prendre pour mettre en œuvre le Consensus et a adopté fin mai 2008 le Plan d'action (10) dans ce cadre. Les 49 engagements pris – dont 37 pour la CE et les États membres – sont regroupés en six domaines d'action, en essayant de distinguer les actions prioritaires des actions additionnelles : sensibilisation et promotion des principes et du DIH ; approches pour la mise en œuvre d'une aide de qualité ; renforcement des capacités de réaction ; renforcement du partenariat ; renforcement de la cohérence et de la coordination ; et continuité de l'aide. Présenté sous forme de tableau pour une utilisation plus pratique, le Plan d'action indique pour

(8) Special Eurobarometer n° 268 réalisé en juin-juillet 2006, oct. 2006.

(9) Commission européenne, « Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire », *op. cit.*

(10) « Consensus européen sur l'aide humanitaire – Plan d'action », *op. cit.*

chaque domaine d'action la/les référence(s) au(x) paragraphe(s) du Consensus, le descriptif de l'action, l'acteur en charge (UE ou CE), un calendrier indicatif et les résultats attendus. La Commission a choisi de ne pas donner d'indicateurs de suivi précis, la nature des actions à réaliser étant variée, mais a prévu la mise en œuvre de ce plan d'action sur cinq ans, de 2008 à 2012, avec un examen à mi-parcours en 2010. Une évaluation globale du Plan d'action aura lieu en 2013, date qui correspondra également avec les nouvelles perspectives financières de l'UE; la Commission espère, grâce aux progrès réalisés, avoir davantage de poids pour négocier à la hausse le budget d'aide humanitaire.

Le Plan d'action se présente donc comme une sorte de «feuille de route», qui prévoit des actions concrètes pour la mise en place de la stratégie et de la politique développées dans le Consensus, tant par l'UE (la Commission européenne et les Etats-membres) que par ses partenaires. Le Consensus avait prévu une liste de 15 points que la Communauté devait traiter à moyen terme (11), notamment le renforcement du plaidoyer humanitaire, une coordination accrue au sein de l'UE et avec les partenaires, la promotion de politiques sectorielles dans des domaines spécifiques, une analyse concrète des difficultés et limites du transport et de la logistique humanitaires, l'amélioration de l'efficacité et de la qualité de l'aide – grâce en particulier à une simplification et une rationalisation plus poussées des procédures administratives – et l'information des citoyens européens.

Le 28 avril 2008, est approuvé le mandat du groupe de travail sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), qui, dès janvier 2009, commence à assurer le suivi des engagements du Consensus et de la mise en œuvre du Plan d'action. Certaines actions ont déjà été réalisées : une conférence mondiale a par exemple été tenue à Bruxelles le 16 septembre 2008 au Parlement européen, afin de relancer le débat sur le respect du DIH; et la Commission a financé la réalisation d'une cartographie des capacités logistiques présentes sur le terrain.

Le Consensus met donc l'accent sur la qualité des secours à fournir. Cependant, s'il offre un cadre de référence de la politique d'aide humanitaire communautaire, les formulations sont assez vagues, ce qui laisse augurer de difficultés au moment de leur application et de leur mise en œuvre. Par ailleurs, le Consensus a suscité des interrogations, notamment de la part des ONG qui ont été consultées pour l'élaboration du document et qui ont des attentes particulières vis-à-vis de la DG ECHO puisqu'elles en sont des partenaires de terrain privilégiées. Les Etats membres, en conservant leurs spécificités en matière de politique d'aide humanitaire et leurs propres mécanismes d'intervention en situation de crise, permettent de compléter le

(11) DG ECHO, «Le Consensus européen sur l'aide humanitaire», 2008, par. 97 (Partie II, point 2).

dispositif d'aide européen, mais créent également des tensions, des incohérences, des confusions, voire des blocages.

En pratique, de grandes attentes sont formulées à l'égard du rôle majeur de la DG ECHO, notamment en matière de coordination. La DG ECHO est un bailleur humanitaire atypique et bénéficie de multiples instruments pour agir, y compris en coordonnant ses activités avec d'autres DG. Cependant, cette coordination n'est pas toujours évidente pour ses partenaires, lesquels craignent parfois une confusion entre les objectifs humanitaires, d'une part, et les objectifs politiques et militaires, d'autre part. D'autant que si les principes de neutralité et d'impartialité sont garantis par le Consensus, la nature civile de l'action humanitaire communautaire n'est pas assurée à cause du risque de politisation. Les partenaires de la Commission souhaitent des relations plus étroites (en partageant les analyses, les intentions de financement, les stratégies, en définissant plus clairement le rôle des acteurs de la protection civile et des militaires et en développant les activités de plaidoyer) et un renforcement du dialogue avec les acteurs locaux. Par ailleurs, les partenaires attendent de la DG ECHO qu'elle se positionne plus clairement par rapport à la réforme du système humanitaire, puisque cette réforme est imprécise sur le rôle que la Commission peut jouer en la matière. Enfin, les acteurs souhaitent davantage d'actions concrètes pour assurer la cohérence, la complémentarité et la continuité entre les actions d'urgence et les activités de réduction des risques de catastrophes, d'une part, et les contextes de transition vers le développement, d'autre part.

LE CONSENSUS EUROPÉEN SUR L'AIDE HUMANITAIRE :
UNE DÉCLARATION COMMUNE NÉCESSAIRE ET AMBITIEUSE,
MAIS QUI MANQUE DE CLARTÉ

Le Consensus, signé par les présidents de la Commission, du Parlement et du Conseil (représentant ainsi les 27 Etats membres au moment de la signature), est une avancée politique majeure pour l'aide humanitaire européenne dans son ensemble, puisqu'il tente d'apporter des réponses aux questions et aux défis humanitaires. L'évolution du contexte international a conduit à une réforme globale du système humanitaire, qui a pour ambition de clarifier le rôle de chaque acteur et de coordonner l'assistance dans son ensemble. Dans ce contexte, l'Union européenne tente d'apporter, par ce document, sa pierre à l'édifice en réaffirmant les principes sur lesquels se base son action et en reconnaissant le rôle central de coordination joué par les Nations Unies. Alors que le Consensus favorise la collaboration entre ses différentes directions générales, ainsi qu'avec les militaires dans le cadre de la PESC, le risque de confusion, voire d'amalgame, entre humanitaire et politique et/ou entre humanitaire et militaire semble également renforcé. Il est donc nécessaire pour la Commission européenne de clarifier le rôle de

chacun afin d'éviter les dérives qui se constatent déjà sur certains terrains de crise.

Les nouveaux défis liés à l'évolution du contexte humanitaire

L'accroissement de la fréquence des crises nécessitant une aide d'urgence internationale ainsi que les pressions croissantes qui s'exercent sur l'espace humanitaire constituent de nouveaux défis pour les acteurs. L'environnement humanitaire a connu des changements profonds depuis une quinzaine d'années. L'aide s'est en effet tout d'abord professionnalisée, évolution nécessaire face à la multiplication des acteurs. La médiatisation croissante des crises – notamment depuis le début des années 1990 marqué par la guerre du Golfe, le génocide rwandais et l'opération Restore Hope en Somalie – a par ailleurs accru la pression des médias sur les acteurs. Si l'humanitaire s'est professionnalisé – processus qui, malgré les critiques, comporte globalement plus d'avantages que d'inconvénients –, l'écart entre l'image de petites associations humanitaires indépendantes et la réalité est croissant. Ainsi, les ONG passent de plus en plus de temps à rechercher des financements et à élaborer des stratégies de marketing et sont donc poussées à manipuler les symboles et les stéréotypes, à simplifier les messages pour créer de l'émotion auprès de leurs donateurs privés. Les interventions sont en outre le plus souvent le fait de quelques ONG qui concentrent la majorité des financements privés et publics. L'humanitaire professionnalisé s'oppose ainsi à l'idée de charité qui animait les associations dans les années 1980.

Ces derniers temps, la fréquence accrue des crises, liée à la compétition pour l'accès aux ressources naturelles, à la mauvaise gouvernance et à l'extrême pauvreté, a modifié le cadre opérationnel de l'aide humanitaire. La multiplication des conflits (notamment les conflits internes et les guerres civiles) et les profonds changements dans la nature et la dynamique des conflits ont eu un impact réel sur l'augmentation considérable du nombre de personnes affectées. Des civils sont souvent pris pour cibles lors de campagnes militaires, des enfants sont toujours recrutés pour prendre part aux conflits armés dans certains pays et la violence sexuelle est de plus en plus utilisée comme une arme de guerre. En 2008, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a dénombré 15,2 millions de réfugiés ayant fui leur pays et 26 millions de personnes ayant été déplacées à l'intérieur de leur pays. Les catastrophes naturelles se produisent plus fréquemment et leurs effets sont souvent de plus en plus dévastateurs, en termes de vies humaines et de coûts matériels. Le cyclone Nargis en Birmanie et le séisme dans la province chinoise du Sichuan ont notamment marqué l'année 2008, où plus de 235 000 personnes ont été tuées. Parallèlement, les interventions doivent s'adapter aux nouveaux défis de la responsabilité de protéger et à l'évolution de la perception de l'ingérence tant par les acteurs étatiques que non étatiques. Les acteurs humanitaires étant

de plus en plus souvent la cible des parties au conflit, la sécurité du personnel se fait généralement au détriment de l'efficacité de l'aide humanitaire. Dans ce contexte, comment venir en aide et assurer la protection des victimes ? Se pose alors la question du recours aux forces militaires, question à laquelle la Commission européenne tente de répondre en soulignant la nécessité de renforcer la cohérence et l'efficacité des interventions humanitaires.

La nécessité de réaffirmer les principes humanitaires

Le DIH, notamment les lois internationales visant à protéger les non-combattants, est souvent bafoué – cela, de façon croissante et parfois délibérée – par les parties aux conflits. L'espace humanitaire, qui est défini dans le Consensus comme « *l'environnement opérationnel dont ont besoin les acteurs humanitaires sur le terrain pour avoir pleinement accès aux victimes, pour être capable de distribuer l'aide et pour fournir une protection sans mettre en danger la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires* » (12), est souvent violé. Cela entrave la protection et la sécurité du personnel – lequel est souvent pris pour cible sur le terrain, comme l'illustrent les attaques au Sri Lanka, en Afghanistan, au Darfour ou en Somalie – : en 2008, 122 travailleurs humanitaires ont été tués « *dans l'exercice de leurs fonctions* » (13). L'humanitaire est devenu une incarnation négative de l'image occidentale en symbolisant la richesse inaccessible. Les rôles des acteurs politiques, militaires et humanitaires sur le terrain ont tendance à être confondus par les acteurs locaux, notamment en Afghanistan ou en Iraq (14). L'accès aux victimes et aux populations les plus vulnérables n'en est rendu que plus difficile. Or, le Consensus a laissé très peu de place aux débats sur la protection du personnel et des populations les plus vulnérables lors des crises.

Dans un contexte où l'intervention militaire est souvent la réponse apportée à des problèmes complexes, la Commission européenne a souhaité clarifier les valeurs et les principes humanitaires (15) communs sur lesquels elle fonde son action : l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. L'humanité implique l'obligation de traiter humainement chaque être humain, cela, en toute circonstance. Ce principe suppose donc de sauver des vies et de soulager la souffrance tout en assurant le respect de l'indi-

(12) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire », COM(2007) 317 Final, 13 juin 2007, Annexe Glossaire, p. 15.

(13) A. STODDARD/A. HARMER/V. DI DOMENICO, « Providing aid in insecure environments : 2009 update. Trends in violence against aid workers and the operational response », *Humanitarian Policy Group Policy Brief*, n° 34, avr. 2009, p. 3.

(14) L'absence de distinction précise entre les mandats des militaires et des humanitaires était déjà problématique au Kosovo en 1999. L'expression « *bombardements humanitaires* » a par exemple été largement employée par les médias.

(15) La Commission reprend la définition donnée par le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, ainsi que la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

vidu. La neutralité signifie de ne pas prendre parti dans les hostilités ou de ne pas s'engager à un quelconque moment dans une controverse de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique. L'aide d'urgence doit également être impartiale, donc non basée sur la nationalité, la race, la religion ou les convictions politiques. Seuls les besoins doivent être pris en compte. Enfin, l'indépendance implique que les acteurs humanitaires doivent définir et mettre en œuvre leurs propres politiques, indépendamment des politiques ou des actions décidées et conduites par les gouvernements. L'UE souhaite officiellement que ces principes soient non seulement réaffirmés, mais aussi traduits dans la pratique.

La Commission européenne a également jugé utile de préciser explicitement, dans une affirmation très ambitieuse, que l'aide humanitaire communautaire n'est pas un instrument de gestion des crises (16). En effet, les capacités militaires et de protection civile de l'UE pouvant être déployées pour compléter et soutenir l'action des acteurs – notamment dans le cadre des premières phases de secours lors de catastrophes naturelles –, la Commission se doit de clarifier les rapports entre, d'une part, les activités humanitaires menées par la DG ECHO et, d'autre part, les activités initiées au travers de l'Instrument de stabilité pour la prévention, la gestion et la résolution des crises (comme la réintégration des populations déplacées ou réfugiées, le déminage, le désarmement ou la démobilisation). Cet enjeu peut illustrer à lui seul le sous-titre du document, «le défi humanitaire». Par ailleurs, le principe d'indépendance de l'aide humanitaire communautaire ne reflète en réalité pas la pensée de l'UE, notamment en cette phase de construction de la politique extérieure européenne. De plus, la DG ECHO, en devant prouver sa cohérence et son efficacité au sein de l'UE, risque de perdre sa neutralité et son indépendance. Cette menace est renforcée par l'obligation qu'elle a de justifier ses actions et de rendre des comptes tant aux Etats membres qu'à la Commission européenne. Les Etats membres réunis au sein du Conseil de l'UE n'approuveront une augmentation des sommes allouées à l'action humanitaire que si cette dernière est menée conformément à leur agenda. La tentation peut ainsi être grande pour l'Office humanitaire, qui souhaite accroître son budget – qu'il juge insuffisant –, d'élaborer une stratégie adaptée aux volontés politiques des Etats membres.

Malgré les articles du Consensus qui se veulent rassurant quant à l'indépendance et à la neutralité de l'aide d'urgence communautaire, les ONG partenaires s'inquiètent. Cela, d'autant plus que ces acteurs, pour obtenir des financements de la DG ECHO, doivent entrer dans son cahier des charges, ce qui aboutit à la logique perverse d'intervenir seulement dans les régions favorisées par les bailleurs plutôt que sur les terrains où il y a des

(16) Comme cela est précisé au paragraphe 15 (Partie 1, point 2.1) de la brochure «Le Consensus européen sur l'aide humanitaire», *op. cit.*

victimes à secourir – et de chercher ensuite des financements. Le risque est donc grand de voir se concentrer les acteurs – étatiques ou non – sur les mêmes terrains de crises.

La réforme du système humanitaire international

Dans le cadre de la réforme générale du système des Nations Unies, un effort international de réforme a été déployé afin de rendre l'action humanitaire globale plus efficace et «*plus prévisible en toute situation d'urgence*» (17). La lenteur, la faiblesse et l'inadéquation de la réponse à la crise du Darfour en 2004 ont particulièrement fait prendre conscience de la nécessité d'améliorer considérablement les capacités de réponse rapide dans les situations d'urgence. La réforme humanitaire des Nations Unies tente de rationaliser l'aide et d'assurer une meilleure prévisibilité et responsabilité, en privilégiant notamment les partenariats entre les différents acteurs. Elle a été organisée concrètement à partir de juillet 2005 autour de quatre piliers :

- les financements humanitaires en *pool funds* et la création du Central Emergency Response Fund (CERF), Fonds central d'intervention des Nations Unies, dont l'objectif est de fournir rapidement des ressources financières couvrant les besoins des populations victimes d'une catastrophe pendant toute la phase de secours – et non plus limitées à la phase initiale comme cela était le plus souvent le cas –;
- l'approche par *clusters* (approche de responsabilité sectorielle), qui crée des groupes de travail réunissant plusieurs acteurs humanitaires travaillant dans un même secteur, cela, dans le but de garantir une meilleure préparation et coordination des réponses des différents acteurs dans les 11 *clusters* définis et regroupés en 3 domaines (18);
- les coordinateurs humanitaires (HR), qui ont pour mission de coordonner et de faciliter le consensus entre les agences onusiennes, les ONG et le Mouvement Croix-Rouge et Croissant-Rouge;
- le Partenariat humanitaire global (Global Humanitarian Partnership ou GHP) entre les Nations Unies et les autres acteurs, pilier créé en juillet 2006, qui donne lieu à des réunions annuelles dans le but de renforcer la collaboration entre les différents acteurs entités et de mieux intégrer les ONG locales et régionales dans la réponse humanitaire.

La réforme humanitaire des Nations Unies est une avancée ambitieuse, qui vise à améliorer la coordination entre les différents acteurs, l'efficacité

(17) Kofi ANNAN, «Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous», Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, A/59/2005, mars 2005.

(18) Domaines techniques de provision d'assistance aux bénéficiaires (*clusters* : agriculture, nutrition, santé, eau et assainissement, hébergement d'urgence, éducation). Domaines de provision de services communs (*clusters* : logistique et télécommunications). Domaines interdisciplinaires concernant des enjeux transversaux (*clusters* : coordination et gestion des camps, protection des personnes déplacées et des civils, relèvement précoce).

et la rapidité des réponses aux crises. Cependant, sa mise en œuvre a modifié la place et le rôle de nombreux acteurs, au premier rang desquels la Commission européenne – et donc la DG ECHO –, qui ne sont pas reconnus comme partenaires des Nations Unies puisque l'ONU se réserve le rôle de coordinateur. La position de la Commission par rapport à cette réforme apparaît ambiguë dans le Consensus.

D'une part, la création du CERF est reconnue comme une avancée majeure, puisque ce fonds permet des financements plus flexibles (19). Auparavant, les agences onusiennes publiaient des *Flash Appeals* et intervenaient, d'un côté, en fonction des montants alloués par les bailleurs de fonds et, de l'autre, une fois que les montants étaient décidés. En étant initialement doté de fonds, le CERF a donc pour ambition d'assurer une réponse rapide aux catastrophes, basée sur des besoins évalués et des priorités définies en consultation avec les autres acteurs humanitaires. La Commission reconnaît par ailleurs le rôle central de coordination de l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (20) et, afin de répondre aux besoins humanitaires croissants, souhaite l'augmentation quantitative et qualitative des ressources allouées à l'action internationale (21). Cependant, aucune précision en termes de montant ou de sources de financement n'est donnée.

D'autre part, le commissaire Louis Michel avait émis des réserves concernant le CERF, notamment parce que l'évaluation des besoins n'était pas le seul outil utilisé pour décider des fonds à allouer. En outre, l'octroi des fonds est trop lent compte tenu de l'urgence des interventions, les coûts administratifs du CERF sont trop importants et la Commission déplore qu'OCHA ait dépassé ses prérogatives de coordonnateur en devenant un important bailleur de fonds. Le Consensus prend en compte ces critiques, puisqu'il précise notamment que, tant que le budget communautaire n'augmentera pas significativement, la Commission ne contribuera pas au CERF (22). Cela masque en réalité l'impossibilité pour la Commission de verser des fonds en vertu du besoin de traçabilité des financements – or, les sommes versées au CERF n'ont pas d'attribution précise au moment du versement puisque les montants servent à financer des crises par nature imprévisibles. En ne mentionnant les *clusters* que comme un outil de coordination – ce qu'ils sont au niveau des pays –, la Commission ne reconnaît pas le rôle politique qu'ont les groupes de travail des *clusters* au niveau mondial. Or, la Commission pourrait trouver son avantage à intégrer les

(19) Le fonds est constitué de deux composantes : dons et prêts, la composante dons étant elle-même divisée en deux volets (réponse rapide et urgences sous-financées). Le volet «réponse rapide» a pour objectif de favoriser la réaction rapide lors d'urgences soudaines et la réaction précoce face à la détérioration des urgences en cours. Le volet «urgences sous-financées» doit quant à lui permettre de financer des activités de secours dans les urgences négligées ou sous-financées.

(20) «Le Consensus européen sur l'aide humanitaire», *op. cit.*, par. 25 (Partie 1, point 3.1).

(21) *Ibid.*, par. 68 (Partie 1, point 4).

(22) *Ibid.*, fin du paragraphe 68 (Partie 1, point 4).

clusters afin d'influencer les discussions. Un risque existe donc d'aboutir à une situation de concurrence entre le CERF et la DG ECHO, qui reste un grand donateur en dehors du système prévu par la réforme de l'ONU.

La clarification du rôle des acteurs humanitaires

Face à la multiplication du nombre d'acteurs humanitaires depuis deux décennies et à l'accroissement de leur diversité, le rôle de chacun doit être précisé ou, du moins, clarifié, afin d'éviter non seulement les redondances (dont l'exemple le plus révélateur est le tsunami du 26 décembre 2004 dans l'océan Indien), mais aussi les *gaps*, c'est-à-dire les régions qui ne sont pas couvertes par les organismes alors que des populations ont besoin d'une aide d'urgence. Le Consensus insiste ainsi sur la nécessité d'une définition claire des rôles des acteurs du système humanitaire : l'aide doit être acheminée par des professionnels spécialisés issus du système des Nations Unies, de la société civile et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Or, dans le contexte de la réforme humanitaire des Nations Unies, les ONG étant associées aux agences onusiennes et aux bailleurs de fonds sur le terrain, leur place et surtout leur indépendance sont remises en cause. Dans ce contexte, les ONG tentent de redéfinir leur mission et leur image. Consultées par la Commission européenne lors de l'élaboration du Consensus, les ONG sont plutôt satisfaites du texte car elles avaient insisté sur le fait que les principes soient clairement rappelés, ce que le document fait dès les premiers articles. Le Consensus les présente par ailleurs comme des acteurs-clefs de l'action humanitaire et reconnaît les ONG locales comme des acteurs incontournables, malgré le manque d'éléments précisant leur plus-value dans ce domaine.

Dans un système humanitaire idéal, notamment fondé sur les principes de neutralité et d'indépendance, le travail humanitaire s'effectuerait indépendamment des acteurs étatiques, en particulier dans les opérations militaires. Cependant, le Consensus reconnaît l'utilité et, souvent, la nécessité de la logistique militaire (23) pour atteindre des populations affectées par les crises dans des régions difficiles d'accès, pour des raisons géographiques ou sécuritaires. Le texte préconise d'utiliser cette logistique uniquement pour répondre à des besoins humanitaires essentiels lorsque les acteurs n'ont pas les moyens de répondre eux-mêmes aux besoins, donc en dernier ressort (24). Le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, a précisé (25) que s'il était nécessaire d'impliquer des

(23) Ces moyens militaires ne sont pas précisés par le Consensus. On peut penser qu'il s'agit de forces des opérations onusiennes de maintien ou d'imposition de la paix, des forces armées étatiques ou européennes, des groupes armés non étatiques ou des forces de sécurité privée.

(24) «Le Consensus européen sur l'aide humanitaire», *op. cit.*, par. 61 (Partie 1, point 3.6).

(25) Lors d'une conférence «Le Consensus humanitaire européen : une réalité pour les partenaires de la Commission», réunissant à Bruxelles les partenaires humanitaires non gouvernementaux, 10 déc. 2007.

militaires dans un contexte humanitaire, leur intervention devrait être organisée en totale coordination avec les organisations humanitaires et dans le respect des principes humanitaires. En revanche, à titre exceptionnel, en cas de crise complexe, l'intervention d'acteurs étatiques comme la protection civile devra être clairement et pleinement justifiée, par exemple pour des activités spécifiques de gestion de l'eau et de l'assainissement. L'intégration de forces militaires risque d'instrumentaliser, de rendre confus – aux yeux des populations affectées et des parties au conflit – et d'assimiler les acteurs humanitaires à des objectifs politiques ou militaires souvent controversés. Les humanitaires risquent ainsi de perdre leur neutralité et, donc, leur acceptabilité dans des situations de conflits.

La volonté des parties consultées lors de l'élaboration du Consensus était de coordonner les actions humanitaires plutôt que d'adopter une approche d'intégration des acteurs – et donc un risque d'harmonisation de l'aide qui ne permettrait pas de répondre de la manière la plus efficace possible à des crises de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexes. La Commission défend ainsi le principe de la « pluralité de partenaires dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire » (26), reconnaissant que chaque acteur possède des atouts spécifiques pour intervenir. Les agences onusiennes, grâce à leur place au cœur du dispositif humanitaire international, sont des acteurs incontournables. Le système onusien fixe en effet les normes et assure la coordination des différents acteurs, comme nous l'avons vu précédemment. Les ONG sont les acteurs souvent les plus proches des populations dans le besoin et peuvent ainsi apporter leurs connaissances culturelles incomparables. Elles sont souvent implantées dans de nombreux pays et emploient du personnel local ou collaborent étroitement avec les ONG locales, tout en contribuant à la médiatisation des interventions humanitaires auprès de l'opinion publique. Par ailleurs, leur structure permet généralement davantage de flexibilité et de spécialisation et engendre souvent des coûts administratifs moindres. Enfin, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est constitué du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – qui, par sa neutralité et son attachement au DIH, est parfois le seul acteur à recevoir l'autorisation d'intervenir, notamment dans les contextes de conflits – et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunies dans la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) – qui sont présentes dans de nombreux pays et collaborent étroitement avec les populations locales, ce qui leur permet une grande réactivité, notamment lors de catastrophes naturelles. Corrélativement, la pluralité des financements est également un principe défendu par la Commission dans le but d'acheminer au mieux les secours aux populations dans le besoin.

(26) «Le Consensus européen sur l'aide humanitaire», *op. cit.*, par. 50 (Partie I, point 3.4).

La nécessaire continuité de l'aide ou l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de la réponse humanitaire communautaire

Au moment de l'élaboration du Consensus s'est également exprimé le besoin de lier davantage l'aide humanitaire aux autres politiques d'aide, comme la reconstruction, la réhabilitation, le développement, la prévention et la réduction des catastrophes, la gestion des crises, la sécurité alimentaire. Ce «continuum» doit garantir la cohérence, la complémentarité et l'efficacité de ces politiques liées à l'aide humanitaire.

Dans un souci d'apporter une réponse globale et équilibrée, la Commission accorde ainsi un intérêt particulier aux crises oubliées par les médias et les autres acteurs humanitaires ou les crises souffrant de financements insuffisants pour répondre aux besoins, intérêt confirmé par le Consensus (27). Le document (28) reconnaît de plus que les moyens de réduction des risques de catastrophes naturelles doivent être renforcés, notamment parce que les catastrophes sont plus fréquentes et leur gravité est accrue, en partie à cause du réchauffement climatique. La Commission encourage le renforcement des capacités de réaction et de réponse rapide aux niveaux local, national et régional et prévoit d'assurer un budget minimum – sans en préciser le montant ou les modalités – dédié aux activités de préparation aux catastrophes et de réduction des risques. Par exemple, la DG ECHO souhaite, lorsque cela est possible, avoir davantage recours aux stocks prépositionnés afin d'éviter les coûts financiers et environnementaux inhérents à des livraisons d'aide depuis l'Europe.

L'UE voudrait également que le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) soit renforcé et que sa mise en œuvre soit favorisée par les expériences, en accompagnement d'une meilleure coordination et coopération sur le terrain entre les différents acteurs humanitaires et de développement (29). Si la présence d'ECHO (30) et de ses partenaires sur le terrain est un atout indéniable, dans ce domaine encore, le texte manque d'actions concrètes et il est regrettable que l'UE n'ait pas davantage mis l'accent sur la nécessité de bien connaître le contexte, le milieu d'intervention et les populations avant la crise. Par ailleurs, le Consensus pourrait mentionner le groupe de travail des Nations Unies du *cluster* «relèvement précoce», qui s'intéresse au même sujet, et proposer par exemple que la DG ECHO soit associée à ce groupe de travail.

Les nécessaires coordination et clarification des rôles des différents acteurs au niveau mondial ont incité la Commission à engager le même pro-

(27) *Ibid.*, par. 33 (Partie 1, point 3.2).

(28) *Ibid.*, par. 75 et 76 (Partie 1, point 5.1).

(29) *Ibid.*, par. 77 et 78 (Partie 1, point 5.2).

(30) La DG ECHO a établi six bureaux régionaux (à Amman, Bangkok, Dakar, Managua, Nairobi et New Delhi) et une trentaine de bureaux locaux (dans des zones de crise), afin de renforcer sa présence sur le terrain.

cessus au niveau européen afin de renforcer la complémentarité des actions humanitaires de la Commission et des Etats membres et, par conséquent, l'efficacité de l'aide de l'UE. Ce processus avait aussi pour but d'adopter une approche collective européenne afin de faire face aux défis contemporains dans le domaine humanitaire. Le Consensus a ainsi également pour ambition de renforcer les 3 C (complémentarité, cohérence et coordination), définis par le Traité de Maastricht, au niveau de la Commission et des Etats membres, afin de réagir d'une seule voix aux urgences et avec plus d'efficacité⁽³¹⁾. Cependant, des partenaires de la DG ECHO ont émis des craintes concernant notamment l'article 30 du Consensus, lequel prévoit que l'UE peut utiliser «*son influence*» et «*toute la gamme d'instruments dont elle dispose pour s'attaquer aux causes premières des crises humanitaire*» et que «*l'aide humanitaire et la coopération au développement, ainsi que les divers instruments qui existent pour mettre en œuvre des mesures de stabilité, seront utilisés de manière cohérente et complémentaire, surtout dans les contextes de transition et les situations de fragilité, afin d'exploiter au maximum les possibilités qu'offrent l'aide et la coopération à court et long terme*». En effet, la plupart des instruments de stabilisation que l'UE a à sa disposition sont des instruments politiques, mettant ainsi en péril les principes de neutralité et d'indépendance.

* *
*

Le Consensus est novateur pour plusieurs raisons. En premier lieu, ce document a donné lieu à une large réflexion sur l'action humanitaire au niveau européen. Le Consensus, qui a résulté de ces débats, donne une réelle portée politique à l'Union européenne en la matière, puisqu'il vient compléter la base juridique de la politique d'aide humanitaire de l'UE fondée sur le Règlement (CE) n° 1 257/96 du Conseil du 20 juin 1996⁽³²⁾. Cette réflexion a permis de promouvoir une approche politique de l'aide humanitaire plus consistante et de sensibiliser une grande majorité d'acteurs (étatiques, institutionnels ou de la société civile). La rapidité d'adoption du texte par le Conseil, le Parlement et les Etats membres témoigne de la volonté politique d'aboutir à ce document. L'UE, en publiant pour la première fois un document politique sur son action humanitaire, définit également un cadre général précisant l'articulation de ce domaine avec d'autres politiques extérieures (en particulier les relations avec la DG Développement et les relations avec la protection civile et les militaires).

Ensuite, la Commission a souhaité établir de manière explicite un Consensus européen sur les valeurs et les principes communs à la Commission et

(31) «Le Consensus européen sur l'aide humanitaire», *op. cit.*, par. 22 (Partie 1, point 2.4).

(32) Règlement (CE) n° 1 257/96 du Conseil du 20 juin 1996, modifié par le Règlement (CE) n° 1 882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003, (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1).

aux Etats membres, principes qui sont le fondement de l'action humanitaire communautaire. Le Consensus reprend et souligne les principes et les bonnes pratiques adoptés par les Etats membres en juin 2003 à Stockholm énoncés dans le cadre de l'Initiative des donateurs sur les bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire (The Good Humanitarian Donorship Initiative ou GHDI (33)). L'UE espère restaurer le respect des principes du DIH et s'assurer que l'aide d'urgence continue à être accordée de manière efficace et impartiale à ceux qui en ont le plus besoin. Dans ce sens et en approuvant la GHDI, la Commission suggère d'évaluer la mise en œuvre de l'aide humanitaire, notamment par le système de *peer review* (revue par les pairs) mis en place par la GHDI. Cependant, si ce principe peut engendrer un discours franc, il est souvent accusé de favoriser le corporatisme et d'éviter les sujets de discorde.

Tous les Etats membres s'engagent donc volontairement à renforcer la coordination et la complémentarité en respectant les principes humanitaires fondamentaux et à discuter au niveau européen des moyens à mettre en œuvre pour assurer un financement suffisant, adoptent une approche politique globale de l'action humanitaire et discutent de la façon de traduire une approche basée sur les besoins en pratique, y compris dans le cadre de leur aide bilatérale. La Commission et les Etats membres s'engagent en outre à examiner des mesures concrètes pour améliorer la coordination des interventions humanitaires. Si le Parlement européen ainsi que les Etats membres approuvent les mesures nécessaires à l'amélioration continue de l'action humanitaire communautaire, les partenaires ont formulé de grandes attentes à l'égard de cette action et espèrent que le Consensus engendrera une dynamique d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Enfin, c'est la première fois que la valeur ajoutée de la Communauté européenne est officiellement reconnue. La DG ECHO occupe une place particulière au sein de l'UE, d'une part, puisque les principes humanitaires d'impartialité et d'indépendance lui permettent en théorie de se soustraire de la sphère politique et, d'autre part, parce qu'elle n'hésite pas à établir des partenariats – et à communiquer sur la richesse de ces partenariats – avec des acteurs de la société civile. Les ONG ont concrètement été impliquées lors de l'élaboration du Consensus européen et elles entendent bien rester informées et consultées pour les prochaines décisions communautaires. Le Consensus a permis de reconnaître la DG ECHO comme un acteur humanitaire de référence, puisque tant la Commission, que les Etats

(33) La GHDI établit les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et cherche à faire progresser la mise en œuvre de 23 principes de bonnes pratiques pour l'aide humanitaire à travers la revue par les pairs, le dialogue et l'échange d'expérience. Elle a été approuvée par la Commission européenne, l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse en juin 2003, à Stockholm. Depuis, l'Autriche, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal et la République tchèque se sont associés à l'Initiative.

membres ou encore les partenaires consultés ont confirmé que la DG ECHO devait poursuivre sa politique en matière d'aide humanitaire. La DG ECHO peut néanmoins être menacée par la tendance reconnue dans le Consensus de politisation et d'institutionnalisation de l'humanitaire, puisque son action s'inscrit désormais dans le cadre de la politique extérieure de l'UE.

Cependant, le Consensus manque de clarté concernant certains aspects essentiels, qui devraient être clairement définis dans le document. Et face aux éléments sensibles contenus dans le Consensus, comme la confusion des stratégies humanitaires la disproportion entre les besoins et l'aide fournie ou encore la difficulté d'accès aux victimes, la Commission européenne se doit de communiquer et d'expliquer les actions concrètes – et l'agenda – qu'elle compte mettre en œuvre afin que l'aide soit réellement efficace, tout en respectant les principes humanitaires. La Commission est également appelée à promouvoir les principes de la responsabilisation et de transparence du processus de réforme des Nations Unies. Si le Consensus garantit aussi la diversité et la pluralité des partenaires opérationnels, la Commission se doit de défendre concrètement cette pluralité pour limiter l'approche trop centralisée plaidée par l'ONU, ce qui est crucial, notamment dans le cadre de l'approche *clusters*.

Les prochaines étapes devraient également inclure une réflexion sur la sécurité du personnel et l'accès aux victimes. L'examen de mi-parcours du plan d'action, devant être réalisé courant 2010, permettra d'évaluer, d'une part, son intégration dans les politiques humanitaires des États membres, même si, comme nous l'avons vu, le document n'étant pas contraignant, il convient de ne pas être trop optimiste. D'autre part, cela permettra également de mesurer son impact sur l'aide humanitaire au niveau européen et au niveau mondial, avec un intérêt particulier sur le respect des engagements du consensus et des principes dans les cas de crises complexes faisant intervenir des acteurs militaires ou de protection civile. Plus largement, une réflexion peut être menée sur l'optimisation du système humanitaire international, et en particulier sur la pertinence optimale de l'échelon européen pour l'action humanitaire.