

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis**  
**sur l'évolution d'ECHO dans le cadre**  
**de la réforme de l'aide extérieure européenne**

*(Adopté par l'assemblée plénière le 25 janvier 2001)*

La Commission nationale consultative des droits de l'homme, rappelant ses avis antérieurs sur l'action humanitaire, et notamment sur le projet de médiateur humanitaire, observe qu'actuellement, la Commission Européenne (CE) revoit l'ensemble des instruments qui lui permettent d'agir dans les situations de crise. Ces instruments sont nombreux<sup>1</sup>, ce qui entraîne depuis longtemps des problèmes de coordination et de cohérence tant au siège de la Commission que sur le terrain.

Les enjeux de cette réforme sont de trois ordres : administratif, institutionnel et politique.

- La CNCDH observe que le cœur de la réforme consiste en une remise à plat des instruments administratifs et de gestion. La crise qui mena à la démission de la Commission Santer entraîna dans la plupart des services de la Commission une aggravation de la complexité de la gestion administrative et le renforcement du contrôle budgétaire « ex ante », en harmonie avec l'ensemble des procédures mises en place par le Service Commun de Relations extérieures (SCR). ECHO avait jusque là réussi à préserver sa souplesse administrative, qui en faisait un instrument performant pour l'action dans l'urgence et dans les turbulences des « immédiats post-urgence ». Si ECHO semble pour l'instant garder la maîtrise interne du cycle de projets, y compris de ses aspects administratifs et financiers, l'adoption de nouvelles procédures telles que le recours de plus en plus impératif à des appels d'offre risque à terme d'induire de graves paralysies opérationnelles. Ces tendances risquent de faire perdre à ECHO ce qui constituait son « avantage comparatif » dans la palette des mécanismes communautaires et son efficacité

---

<sup>1</sup> - L'Office d'Aide Humanitaire européen (ECHO) et DIPECHO

- Les lignes « réfugiés et personnes déplacées » de la Direction Générale du Développement (DG/DEV) dans les pays ACP et de la Direction Générale des Relations Extérieures (DG/RELEX) pour les pays d'Asie et d'Amérique Latine

- La ligne « Sécurité Alimentaire » de la DG/DEV, qui gère à la fois l'aide alimentaire communautaire, les programmes de relance agricole en crise et sortie de crise et les programmes classiques de sécurité alimentaire dans le cadre d'actions de développement

- Les lignes « Réhabilitation », « Déminage », « Droits de l'Homme et Démocratie », ainsi que les principaux programmes géographiques (FED et PVD – ALA)

A venir et en cours de constitution, le « Dispositif de réaction rapide », dépendant du Conseil de l'Union

opérationnelle sur les terrains d'urgence. Elles traduisent de plus une remise en cause de l'idée de partenariat qui avait si judicieusement caractérisé les relations entre ECHO et les organisations humanitaires.

- La CNCDH constate que, parallèlement, la recherche de cohérence entre la multiplicité des instruments et la diversité des situations rencontrées sur le terrain est au cœur des réflexions entamées tant au sein de la Commission que parmi les acteurs de terrain. L'un des objectifs de ces réformes est de mieux prendre en compte le lien « Urgence-Réhabilitation-Développement ». Dès 1996, la Commission s'était attachée à la question de la coordination inter-instruments. Elle avait eu relativement peu d'impact. Une nouvelle Communication sur ce thème est actuellement en préparation. Si le document final ne sera disponible que dans les premiers mois de 2001, les informations en provenance de la Commission indiquent qu'ECHO devrait être recentré sur un mandat limité aux urgences aiguës.

La CNCDH se préoccupe des conséquences qu'aurait cette nouvelle orientation tant sur le champ des interventions d'ECHO, que sur celui des ressources financières qui lui sont affectées.

Les répercussions de cette réforme sur les populations civiles peuvent être dramatiques, à moins que d'autres instruments de la Commission ne prennent la relève des désengagements d'ECHO. Le placement sous l'autorité du même Commissaire d'ECHO et de la DG/DEV offre actuellement un vrai potentiel d'amélioration de cette coordination. Pour l'instant, ECHO s'est retiré de plus de 20 pays sans que l'on ait vu les instruments relais adaptés se mettre en place.

- La CNCDH enfin attire l'attention du Gouvernement sur les aspects politiques qui pourraient résulter du développement de la participation des instruments communautaires aux institutions multilatérales. S'il est légitime que les Etats souhaitent utiliser les instruments communautaires dans leurs relations avec les institutions multilatérales (ONU) ou le CICR, les difficultés inhérentes à ce choix doivent bien être prises en compte et notamment celles-ci : les éléments financiers (frais administratifs de l'ONU beaucoup plus élevés que les forfaits imposés aux ONG), les nécessités de visibilité face aux opinions publiques européennes et les impératifs d'indépendance et d'impartialité.

La CNCDH a le souci d'éviter que la contribution financière d'ECHO aux organismes multilatéraux ne s'effectue sans un droit de regard accru et exigeant de la Commission sur l'usage de ses crédits et sur la définition des politiques de ces organismes.

**La Commission nationale consultative des droits de l'homme, considérant les observations précédentes et soucieuse de concilier la nécessaire rationalisation des procédures de la Commission avec les exigences de l'aide d'urgence publique et privée, propose au Gouvernement français les recommandations suivantes :**

- 1 – La Commission doit accélérer la mise en place des mécanismes et instruments propres à garantir que le retrait d'ECHO de certains pays n'entraînerait pas de conséquences négatives pour les populations civiles touchées par les crises.** A court terme, il importe que le Gouvernement soit très vigilant sur cette question et s'assure que les décisions de retrait d'ECHO suivent et non pas précèdent l'identification des mécanismes-relais. A moyen terme, il faut que la liaison « urgence-réhabilitation-développement » s'effectue dans un contexte administratif adéquat, permettant à la fois la qualité des diagnostics et la flexibilité des actions.

- 2 – Il conviendrait de renforcer la concertation entre la Commission Européenne en charge de la gestion des crises et la société civile de l'Europe et de préciser le rôle des ONG :** simples sous-traitants ou partenaires ? Acteurs ou instruments ? Force de proposition ou prestataires de service devant uniquement répondre à des appels d'offre ? Trop souvent, les modifications de procédures administratives, de stratégies et de critères d'intervention, sont décidées et imposées sans dialogue avec les acteurs de la société civile. Sans vouloir toucher aux prérogatives de la Commission, l'amélioration de cette concertation et le changement des modes de fonctionnement devraient être un objectif de la relation entre la Commission, les Organisations de Solidarité Internationales (OSI) et les citoyens de l'Europe. Ceci serait conforme à la résolution du Parlement et assurerait une réelle prise en compte de la contribution réelle qu'apportent à l'action humanitaire la société civile européenne et ses associations.
- 3 – Il conviendrait d'assurer une réelle indépendance et l'impartialité de l'aide humanitaire.** Alors que l'intervention des militaires dans des opérations de soutien de la paix est de plus en plus fréquente, il importe de garder une capacité européenne civile, enracinée dans la société civile et soucieuse de préserver un espace humanitaire indépendant. ECHO a démontré cette capacité et doit rester doté d'un budget substantiel mobilisable en dehors des enjeux purement politiques. C'est en assumant l'indépendance de cet instrument et de l'action humanitaire que les Etats feront réellement face à leur responsabilité politique en vertu du Droit international humanitaire.
- 4 – Il importerait d'assurer le contrôle de qualité sur la base d'évaluations d'impact ex-post plutôt que sur le contrôle budgétaire ex-ante qui n'est pas pertinent s'agissant d'interventions d'urgence :** Le renforcement des mécanismes de contrôle budgétaire ex-ante est une mauvaise réponse, essentiellement administrative, à la question légitime du contrôle de l'utilisation des fonds et de la qualité de l'aide humanitaire. Cette approche doit être remplacée par un travail de fond sur les diagnostics, le suivi-évaluation et l'étude d'impact, ainsi que sur la formation des acteurs humanitaires.
- 5 – Il serait souhaitable de renforcer la présence française dans le processus de réforme de l'aide extérieure de l'Union européenne, ainsi que dans la définition de la stratégie de l'action humanitaire européenne :** Alors que la France et ses Organisations de Solidarité Internationale (OSI) ont fortement marqué l'humanitaire moderne, leur influence se réduit dans la définition des stratégies et dans la mise en place des programmes. Le Gouvernement est invité à œuvrer pour corriger la faible représentation des Français à des postes de réelles responsabilités au sein d'ECHO.