

Jeudi 1^{er} juin 2017

P8_TA(2017)0242

La résilience en tant que priorité stratégique de l'action extérieure de l'Union**Résolution du Parlement européen du 1^{er} juin 2017 sur la résilience en tant que priorité stratégique de l'action extérieure de l'Union (2017/2594(RSP))**

(2018/C 307/28)

Le Parlement européen,

- vu l'article 21 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et les articles 208, 210 et 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union (SGUE) publiée en juin 2016,
- vu la communication de la Commission du 3 octobre 2012 intitulée «L'approche de l'UE sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire» (COM(2012)0586) et le document de travail des services de la Commission du 19 juin 2013 intitulé «Action plan for resilience in crisis-prone countries 2013-2020» (Plan d'action en faveur de la résilience dans les pays exposés aux crises pour la période 2013-2020) (SWD(2013)0227),
- vu les conclusions du Conseil du 28 mai 2013 sur l'approche de l'UE sur la résilience,
- vu la résolution A/RES/70/1 de l'Assemblée générale des Nations unies du 25 septembre 2015 intitulée «Transformer notre monde: le programme de développement durable à l'horizon 2030»,
- vu la décision 1/CP.21 de la Conférence des parties relative à l'entrée en vigueur de l'accord de Paris sur le changement climatique,
- vu le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030, adopté par la troisième conférence mondiale des Nations unies sur la réduction des risques de catastrophe, qui s'est tenue du 14 au 18 mars 2015 à Sendai (Japon),
- vu le document de travail des services de la Commission du 16 juin 2016 intitulé «Action Plan on the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A disaster risk-informed approach for all EU policies» (Plan d'action sur le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 — Une démarche fondée sur la connaissance des risques de catastrophe pour toutes les politiques de l'UE) (SWD(2016)0205),
- vu le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire (A/71/353) du 23 août 2016,
- vu la communication de la Commission européenne du 26 avril 2016 intitulée «Vivre dignement: de la dépendance vis-à-vis de l'aide à l'autonomie — Les déplacements forcés et le développement» (COM(2016)0234),
- vu ses résolutions antérieures, notamment celles du 11 décembre 2013 sur l'approche de l'UE sur la résilience et la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire ⁽¹⁾, du 16 décembre 2015 sur la préparation du sommet humanitaire mondial: enjeux et perspectives en matière d'assistance humanitaire ⁽²⁾, et du 14 février 2017 sur la révision du consensus européen pour le développement ⁽³⁾,
- vu la question posée à la Commission sur la résilience en tant que priorité stratégique de l'action extérieure de l'Union (O-000033/2017 — B8-0313/2017),

⁽¹⁾ JO C 468 du 15.12.2016, p. 120.

⁽²⁾ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0459.

⁽³⁾ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2017)0026.

Jeudi 1^{er} juin 2017

- vu la proposition de résolution de la commission du développement,
 - vu l'article 128, paragraphe 5, et l'article 123, paragraphe 2, de son règlement,
- A. considérant que selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 1,6 milliards de personnes vivent dans 56 pays classés parmi les États fragiles⁽¹⁾; que ces situations de fragilité sont essentiellement d'origine anthropique; qu'elles augmentent la vulnérabilité des populations en raison de plusieurs facteurs, notamment les conflits et l'insécurité, le manque d'accès aux soins de santé, les déplacements forcés, l'extrême pauvreté, les inégalités, l'insécurité alimentaire, les chocs économiques, la mauvaise gestion des affaires publiques et la faiblesse des institutions, la corruption et l'impunité, ainsi que les catastrophes naturelles aggravées par les effets du changement climatique; qu'il importe tout particulièrement de favoriser la résilience dans les situations de fragilité, que l'OCDE définit selon cinq axes distincts mais interconnectés: l'économie, l'environnement, la politique, la sécurité et la société;
- B. considérant que le concept de résilience est utilisé dans les politiques de l'Union européenne et d'autres organisations internationales depuis plusieurs années et qu'il semble se diffuser; que selon les conclusions du Conseil de 2013 sur la résilience, ce concept a pour définition la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à se préparer à des crises et des chocs, à y résister, à s'y adapter et à récupérer rapidement par la suite, sans compromettre les perspectives de développement à long terme;
- C. considérant que la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne (SGUE) désigne la «résilience de l'État et de la société à l'est et au sud» comme l'une des cinq priorités de l'action extérieure de l'Union et définit la résilience comme «la capacité d'États et de sociétés à se réformer, et donc à résister à des crises internes et externes»; qu'aux termes de cette stratégie, «ne société résiliente, reposant sur la démocratie, la confiance dans les institutions, et le développement durable est au cœur de tout État résilient»;
- D. considérant que la SGUE énonce également que l'Union «adoptera une approche coordonnée dans le cadre de ses politiques sur les plans humanitaire, du développement, des migrations, des échanges, des investissements, des infrastructures, de l'éducation, de la santé et de la recherche» et appliquera des politiques adaptées aux besoins dans le but de soutenir une gouvernance inclusive et responsable, de promouvoir les droits de l'homme, de poursuivre des approches fondées sur les droits élaborées à l'échelon local pour réformer les secteurs de la justice, de la sécurité et de la défense, d'aider les États fragiles, de combattre la pauvreté et les inégalités ainsi que de promouvoir le développement durable, de renforcer les relations avec la société civile, de réformer les secteurs de l'énergie et de l'environnement et d'accompagner la mise en place de solutions durables dans le domaine de la production alimentaire et de l'utilisation de l'eau et de l'énergie;
- E. considérant que l'action extérieure de l'Union doit s'inscrire dans une démarche multidimensionnelle à l'égard de la résilience, qu'il sera possible d'encourager par l'amélioration, en accord avec le principe de cohérence des politiques au service du développement, en particulier de l'aide au développement et, le cas échéant, de l'aide humanitaire, ainsi que par le renforcement des politiques environnementales, en mettant clairement l'accent sur la réduction de la vulnérabilité et des risques de catastrophe, qui est essentielle à la réduction des besoins humanitaires; que la politique étrangère de l'Union est également essentielle pour promouvoir la résilience, notamment en favorisant le développement durable, les droits de l'homme et le dialogue politique, tout en encourageant les systèmes d'alerte rapide et en œuvrant pour la prévention de chocs sociaux et économiques tels que la famine, de l'accroissement des inégalités, des violations des droits de l'homme et des conflits violents ou pour leur résolution;
- F. considérant que l'Union devrait promouvoir la coordination de son action extérieure tout en renforçant sa contribution au développement durable et en reconnaissant le mandat et les objectifs de chacune de ses politiques, conformément aux traités; qu'il s'agit d'une question particulièrement importante dans les situations de crise et au regard de l'action humanitaire de l'Union, laquelle ne saurait être considérée comme un outil de gestion de crise et doit être entièrement régie par les principes de l'aide humanitaire, énoncés dans le cadre du Consensus européen sur l'aide humanitaire, et avoir pour objectif une réponse humanitaire cohérente, efficace et de qualité; que l'Union devrait continuer à promouvoir le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international par toutes les parties à un conflit;

⁽¹⁾ OCDE, États de fragilité 2016: comprendre la violence, OECD Publishing, Paris, 2016.

Jeudi 1^{er} juin 2017

- G. considérant que l'action humanitaire devrait respecter un ensemble de normes et de principes reconnus au niveau international, inscrits dans le «code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe», et intégrés dans une large mesure dans la «charte humanitaire»;
- H. considérant qu'il convient d'entendre par promotion de la résilience l'effort à long terme intégré à la valorisation du développement durable, son caractère durable dépendant de sa résilience aux chocs, aux pressions et aux changements; que dans le cadre de la politique étrangère et des programmes de coopération au développement de l'Union, la promotion de la résilience doit être adaptée au contexte et tendre au renforcement des stratégies nationales de résilience des gouvernements des pays partenaires, qui ont également l'obligation de rendre des comptes à leur population;
- I. considérant que l'appréhension des risques, le renforcement de leur gestion et l'investissement dans des systèmes d'alerte rapide et d'intervention rapide, ainsi que dans la prévention et la réduction des risques de catastrophe, conformément aux priorités du cadre de Sendai, sont essentiels pour atteindre la résilience et donc pour l'accomplissement des ODD;
- J. considérant que dans sa stratégie dans le domaine de la résilience, l'Union doit continuer de mettre l'accent sur la population, notamment, partout où cela est possible, en coopérant avec les organes et en renforçant les capacités à l'échelon national, régional et local afin de soutenir l'accentuation des efforts à ce niveau, ainsi qu'en reconnaissant et en soutenant le rôle capital des organisations de la société civile et des communautés locales;
- K. considérant que les catastrophes d'origine naturelle ou anthropique n'ont pas les mêmes répercussions sur les femmes, sur les filles, sur les garçons et sur les hommes, et que les inégalités fondées sur le genre exacerbent les conséquences des tensions et des chocs et entravent le développement durable;
- L. considérant que ce sont les femmes et les jeunes filles qui souffrent le plus des crises et des conflits; que, lors des catastrophes et à la suite de celles-ci, les femmes et les jeunes filles sont exposées de manière disproportionnée aux risques ainsi qu'à la perte de leurs moyens de subsistance, de leur sécurité et même de leur vie; que les femmes et les jeunes filles font face à des risques accrus en raison des déplacements et de l'effondrement des structures de protection et de soutien habituelles; que, dans les contextes de crise, la probabilité de grossesses non désirées, d'infections sexuellement transmissibles et de complications en matière de santé génésique augmente considérablement en raison de la probabilité de viols, d'exploitation sexuelle et de comportements à risque;
- M. considérant que l'autonomisation des femmes est essentielle afin de favoriser la résilience; que, pour être efficaces, complets et durables, les programmes doivent développer et renforcer la résilience et associer les femmes en tenant compte de leurs capacités et de leurs mécanismes de gestion des difficultés spécifiques;
- N. considérant que la famille est une institution cardinale en ce qu'elle remplit des fonctions de production, de consommation, de reproduction et d'accumulation essentielles associées à l'émancipation sociale et économique des individus et des sociétés; que les familles et leurs membres créent des systèmes de soutien et de prise en charge et que leur résilience se traduit par le développement normal de l'optimisme, de l'ingéniosité et de la détermination malgré l'adversité; que ces forces et ces ressources permettent aux individus de surmonter des crises et de relever les défis avec succès;
- O. considérant que l'action extérieure de l'Union, eu égard à la résilience, devrait prêter tout particulièrement attention aux besoins des catégories les plus vulnérables de la population, notamment les plus pauvres, les minorités, les personnes déplacées de force, les femmes, les enfants, les migrants, les personnes atteintes du VIH, les personnes LGBTI, les personnes handicapées et les personnes âgées;
1. se félicite que l'importance de la place de la résilience dans la SGUE soit reconnue et qu'elle soit devenue une priorité stratégique de l'action extérieure de l'Union; salue la contribution positive que la plus grande attention apportée à la résilience dans les domaines de la politique, de la diplomatie et de la sécurité peut avoir dans les pays partenaires, mais souligne que la résilience ne peut se réduire à ces trois aspects;
2. rappelle combien il est nécessaire que les États membres respectent leurs engagements en matière d'aide publique au développement et qu'ils renforcent la résilience par leurs stratégies et leurs démarches de planification relatives au développement et à l'aide humanitaire; souligne, à cet égard, l'importance du cadre d'analyse des systèmes de résilience de l'OCDE, qui aide à traduire les stratégies en programmes transsectoriels et pluridimensionnels plus efficaces;

Jeudi 1^{er} juin 2017

3. considère que la vision actuelle de l'Union en matière de résilience, y compris les engagements visant à s'attaquer aux causes sous-jacentes des crises et de la vulnérabilité, aux termes de la communication de la Commission de 2012 et des conclusions du Conseil de 2013, reste tout à fait valable et devrait être maintenue, tout en reconnaissant la nécessité de tenir compte, dans la nouvelle communication conjointe, des enseignements tirés de l'application de cette politique; s'interroge sur la façon dont la communication prendra en compte les éléments issus des évaluations, étant donné qu'aucune grande évaluation n'est prévue avant 2018; estime qu'il y a lieu d'exécuter pleinement le plan d'action en faveur de la résilience pour la période 2013-2020;

4. rappelle les nombreux aspects de la résilience (humain, économie, environnement, politique, sécurité et société) et se félicite que cette notion gagne de l'importance dans la politique étrangère et de sécurité de l'Union, sa coopération au développement et son aide humanitaire; souligne que les différences de mandat et d'objectifs entre les politiques doivent être respectées et qu'il convient, dans le même temps, de promouvoir une meilleure cohérence entre les politiques en faveur du développement durable; rappelle combien il importe de garantir le respect du principe de la cohérence des politiques au service du développement dans toutes les actions extérieures de l'Union européenne, en faisant en sorte que les politiques de l'Union ne portent pas atteinte aux efforts consentis par les pays en développement en vue d'atteindre les objectifs de développement durable;

5. met en exergue la place toute particulière de l'aide humanitaire, qui doit être guidée uniquement par les besoins et mise en œuvre dans le plus grand respect des principes fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et dans le respect des droits de l'homme inscrits dans les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels; souligne qu'il est essentiel de respecter les principes humanitaires pour avoir accès aux populations dans le besoin et garantir la protection des acteurs de l'humanitaire;

6. se félicite que la fourniture de l'aide humanitaire par l'Union européenne et ses États membres ne soit pas subordonnée à des restrictions imposées par d'autres bailleurs de fonds partenaires en ce qui concerne les traitements médicaux nécessaires, y compris l'accès à l'avortement sans danger pour les femmes et les jeunes filles qui ont été victimes de viols pendant des conflits armés, mais doive au contraire se conformer au droit international humanitaire;

7. rappelle que le renforcement de la résilience dans les pays partenaires est un processus de long terme et qu'il convient par conséquent de l'inclure dans des programmes de développement tenant compte des catégories les plus vulnérables de la population et dans les engagements financiers; souligne que la nouvelle communication conjointe devrait en reconnaître la valeur et encourager la promotion de la résilience en tant qu'élément essentiel des stratégies de développement durable des pays partenaires, en particulier des États fragiles; relève que ces stratégies doivent être adaptées au contexte et conformes aux principes d'efficacité du développement élaborés au niveau international: l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement (y compris la mise en conformité avec les stratégies nationales de développement), l'accent mis sur les résultats, des partenariats ouverts à tous, et la transparence et la responsabilité; souligne à cet égard l'importance du suivi et du contrôle par le Parlement européen, les parlements nationaux et la société civile;

8. prie instamment la Commission de faire de la résilience et de son caractère pluridimensionnel un élément central de son dialogue politique avec les pays en développement;

9. souligne l'importance globale d'une programmation conjointe des actions de l'Union liées à la résilience dans son aide humanitaire et son aide au développement, de manière à veiller à une complémentarité maximale et à une réduction de la fragmentation de l'aide, et à faire en sorte que les actions à court terme préparent le terrain pour les interventions à moyen et à long terme;

10. souligne combien il importe de fournir une assistance technique aux pays les moins avancés (PMA) et aux États fragiles, en particulier dans le domaine de la gestion durable des terres, de la conservation des écosystèmes et de l'approvisionnement en eau, autant d'aspects fondamentaux pour le bien-être de l'environnement et des personnes qui en dépendent;

11. rappelle que ce sont les pauvres qui risquent le plus de continuer à ressentir, en termes de revenus et de bien-être, les graves répercussions des catastrophes; insiste, à cet égard, pour que l'objectif premier et général de la coopération au développement de l'Union soit donc l'éradication de la pauvreté dans le cadre du développement durable afin de garantir à chacun une vie décente dans la dignité;

12. souligne l'importance de la réduction des risques de catastrophe dans le renforcement de la résilience; demande à l'Union de veiller à ce que la promotion de la résilience dans la nouvelle communication conjointe respecte les engagements et les objectifs pris au titre du cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe et se déroule suivant le plan d'action de Sendai de la Commission européenne, lequel encourage une approche sensible aux risques de catastrophe pour toutes les politiques de l'Union, et que des ressources suffisantes soient consacrées à cette priorité; souligne que la gestion des risques est essentielle au développement durable et demande l'élaboration de stratégies de

Jeudi 1^{er} juin 2017

réduction des risques de catastrophe inclusives au niveau local et national, ainsi que la mise au point d'une approche de la gestion des risques de catastrophe qui englobe l'ensemble de la société et prenne en compte tous les risques dans le but de réduire la vulnérabilité et de consolider la résilience; appelle de ses vœux la consolidation des liens entre la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation au changement climatique et les politiques et initiatives urbaines;

13. demande que la résilience individuelle et communautaire et l'attention accordée aux catégories vulnérables, notamment les plus pauvres dans la société, les minorités, les familles, les femmes, les enfants, les migrants, les personnes atteintes du VIH, les personnes LGBTI, les personnes handicapées et les personnes âgées, restent au centre de la promotion de la résilience dans l'action extérieure de l'Union européenne; souligne le rôle crucial de la société civile et des communautés locales au regard du renforcement de la résilience; rappelle également l'importance de recueillir et de diffuser des données ventilées afin de comprendre et d'améliorer la situation des catégories vulnérables;

14. fait observer qu'il convient de reconnaître l'importance des familles et de soutenir leur capacité à absorber les chocs afin de renforcer efficacement la résilience;

15. demande une programmation sensible à la dimension de genre qui renforce la participation des femmes, prenne en considération les préoccupations exprimées par les femmes en ce qui concerne le développement de leur résilience face aux catastrophes et au changement climatique et garantisse les droits des femmes, y compris leurs droits de propriété et la sécurité de la propriété foncière, notamment en ce qui concerne l'eau, les forêts, le logement et autres actifs;

16. demande que des efforts supplémentaires soient consentis afin d'améliorer l'accès des femmes et des jeunes filles à la santé et à l'éducation à la santé sexuelle, au planning familial, aux soins prénatals et aux droits sexuels et génésiques, notamment en vue d'atteindre l'objectif du millénaire pour le développement n° 5 en matière de santé maternelle, loin d'être réalisé, qui implique aussi de réduire la mortalité infantile et juvénile et d'éviter les accouchements à haut risque;

17. souligne l'importance de l'accès aux soins et aux services de santé, à l'eau, aux installations sanitaires et à l'hygiène dans les situations d'urgence, ainsi que d'une planification sanitaire à long terme au niveau des communautés locales;

18. prend acte du problème particulier que représentent les déplacements forcés et prolongés pour de nombreux États fragiles et touchés par des conflits ainsi que pour leurs voisins; souligne qu'il convient de garantir de manière inconditionnelle la protection des personnes déplacées et que le renforcement de la résilience et de l'autonomie des populations victimes et de leurs communautés d'accueil revêt la plus grande importance, ainsi que le souligne la communication de la Commission «Vivre dignement»; souligne l'importance de l'autonomie pour favoriser la dignité et la résilience;

19. insiste sur la nécessité d'étendre la convention relative au statut des réfugiés et la convention de Kampala afin de protéger et d'aider les personnes déplacées dans le monde entier ainsi que les populations touchées par d'autres formes de violence, telles que la traite des êtres humains et la violence liée au genre, étant donné que ces populations peuvent à juste titre craindre des persécutions ou courir le risque de subir des atteintes graves;

20. fait valoir que la résilience étatique constitue un volet important de la résilience et souligne que la résilience et la stabilité des pays découlent directement du respect des droits de l'homme, de la force de la démocratie, de l'état de droit et d'une bonne gouvernance, de la confiance dans les institutions ainsi que de l'obligation de rendre des comptes aux citoyens, mais surtout de la volonté de chaque citoyen, à titre personnel et au sein d'associations, de trouver des solutions possibles, chacun de ces objectifs devant être valorisé et défendu dans l'application de la SGUE; souligne l'importance de consolider les services publics fondamentaux, tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, afin de renforcer la résilience;

21. souligne que la notion de résilience dans l'action extérieure de l'Union devrait conserver une portée planétaire; relève que le renforcement de la résilience devrait être un objectif de la promotion des droits de l'homme et du développement durable dans les pays partenaires et qu'il ne devrait pas se limiter aux régions touchées par des crises sécuritaires ayant des répercussions immédiates sur l'Union; note que la promotion de la résilience devrait en tout état de cause privilégier et traiter avec une attention particulière les PMA, les États fragiles et les pays sujets à des crises récurrentes et saisonnières, tout en remédiant aux causes sous-jacentes des crises, notamment en soutenant les activités de prévention et de préparation;

Jeudi 1^{er} juin 2017

22. souligne l'importance de systèmes d'alerte rapide et des capacités d'intervention rapide en tant que mécanismes de promotion de la résilience, et demande à l'Union de redoubler d'efforts dans ce domaine, notamment en encourageant le renforcement de la coopération entre les différents acteurs sur le terrain, en particulier les délégations de l'Union européenne, et en élaborant des analyses communes dans les contextes fragiles et des échanges dans les régions sujettes aux catastrophes naturelles qui sont exposées à des dangers similaires, ce qui permettrait de mieux comprendre la situation et de mieux coordonner les interventions dans l'ensemble du domaine d'action de l'Union ainsi qu'entre les institutions et les États membres;

23. demande que des ressources suffisantes soient consacrées à la promotion de la résilience, conformément à l'importance qu'elle revêt en tant qu'une des priorités stratégiques de l'Union; appelle de ses vœux une réflexion stratégique, en préalable au prochain cadre financier pluriannuel, qui soulignerait comment l'Union pourrait mieux utiliser les instruments actuels de financement de l'action extérieure et les mécanismes innovants existants, tout en continuant de les mettre en conformité avec les principes d'efficacité du développement convenus au niveau international, de manière à intégrer systématiquement le concept de résilience dans les stratégies et programmes de développement et d'assistance; souligne que les mesures peuvent être financées à partir de plusieurs instruments de manière complémentaire et rappelle que les ressources tirées des instruments de financement de la coopération au développement doivent principalement être consacrées à la réduction de la pauvreté;

24. souligne le besoin de renforcer et de développer l'éducation dans le contexte de catastrophes et de crises, ainsi que d'améliorer la collecte, la diffusion et la communication d'informations et de connaissances qui aideront à renforcer la résilience au niveau local et à favoriser des changements de comportement et une culture de la préparation aux catastrophes;

25. encourage une collaboration accrue entre le secteur public et le secteur privé en matière de résilience; rappelle à cet égard l'importance de la communication de la Commission intitulée «Un rôle plus important pour le secteur privé en vue de parvenir à une croissance inclusive et durable dans les pays en développement»; demande à la Commission de continuer de faciliter la participation du secteur privé en introduisant des mesures incitatives et en créant un environnement propice à l'implication des entités privées dans le renforcement de la résilience et dans la réduction des risques dans les pays partenaires;

26. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.
