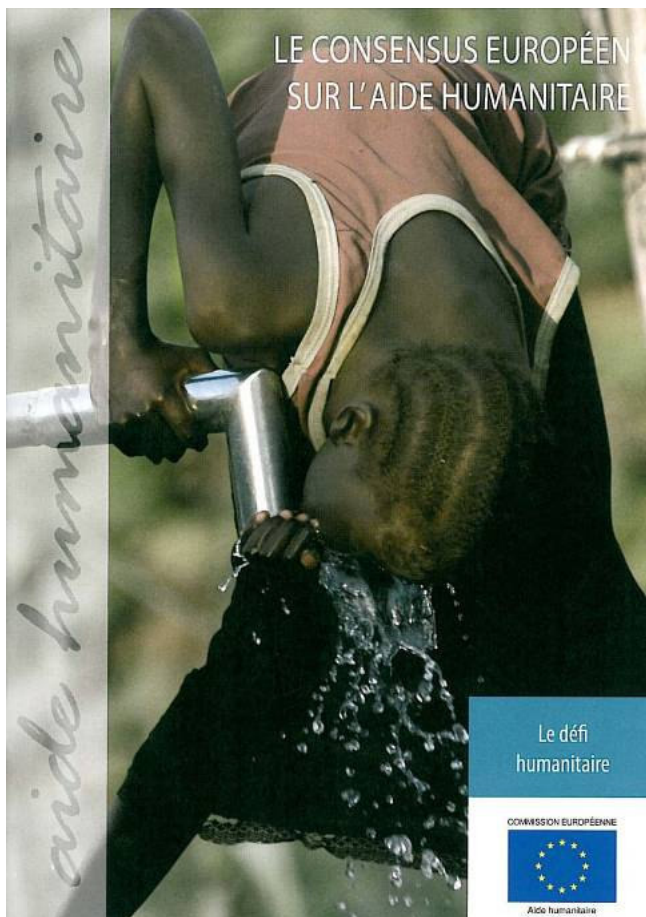


**Le « consensus européen sur l'aide humanitaire » :  
de grands principes à opérationnaliser**



**Actes**

6<sup>èmes</sup> Universités  
d'Automne de  
l'Humanitaire

23 au 25 octobre 2008

Plaisians,  
Drôme Provençale

Sur la couverture

Page de garde du livret présentant le consensus et publié par la Commission

# SOMMAIRE

<b>Glossaire</b> .....	<b>3</b>
<b>Résumé exécutif des 6<sup>èmes</sup> Universités d’Automne de l’Humanitaire</b> .....	<b>5</b>
<b>Discours de bienvenue et d’ouverture des Sixièmes Universités d’Automne de l’Humanitaire</b> .....	<b>8</b>
<b>Présentation du consensus européen sur l’aide humanitaire</b> .....	<b>10</b>
<b>Première série d’ateliers</b> : .....	<b>17</b>
Les conflits durables : l’exemple du Tchad.....	17
Un conflit politique aux marges de l’Europe : l’exemple de la Géorgie .....	19
Les catastrophes naturelles à dynamique rapide et peu prévisible : .....	
l’exemple du Myanmar.....	20
<b>Débats avec la salle</b> .....	<b>22</b>
<b>Deuxième série d’ateliers</b> : .....	<b>25</b>
Les réformes des mécanismes nationaux d’action humanitaire à l’aune du consensus : les cas de la Grande-Bretagne, de la Suède et de l’Espagne .....	25
L’Europe et les Etats-Unis : le consensus européen dans le dialogue transatlantique .....	27
Le consensus entre les principes de Paris (OCDE) .....	
et les principes de Stockholm(GHDI) .....	29
<b>Débats avec la salle</b> .....	<b>31</b>
<b>Troisième série d’ateliers</b> : .....	<b>32</b>
La qualité de l’aide dans le consensus : une responsabilité partagée .....	32
Les ONG entre consensus européen et réforme des Nations unies .....	34
Gestion de crise : le rôle de la Protection Civile .....	36
<b>Débats avec la salle</b> .....	<b>38</b>
<b>Présentation du Plan d’action du consensus</b> .....	<b>39</b>
<b>Conclusions issues d’un travail universitaire</b> .....	<b>41</b>
<b>Présentation du Plan d’Action de Plaisians</b> .....	<b>42</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>44</b>
Programme des sixièmes Universités d’Automne de l’Humanitaire .....	45
Liste des participants aux UAH 2008.....	46
Plan d’Action de Plaisians .....	47

## Glossaire

ACUNS	Academic Council United Nations System
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CAD	Comité d'Aide au Développement
CDC	Centre De Crise
CEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
CERF	Central Emergency Response Fund
CICR	Comité International de la Croix Rouge
DAH	Délégation à l'Action Humanitaire
DARA	Development Assistance Research Associates
DH	Droit de l'Homme
DIH	Droit International Humanitaire
DIP	Droit International Public
ECHO	Office d'aide Humanitaire de la Commission Européenne
EUFOR	Force de l'Union Européenne
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior
GHDI	Good Humanitarian Donorship Initiative
GHP	Global Humanitarian Partnership
GPPI	Global Public Policy Institute
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
LRRD	Lien Urgence Réhabilitation Développement
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MCDA	Military and Civil Defence Assets
MDM	Médecins Du Monde
MIC	Monitoring and Information Center
NOHA	Network On Humanitarian Assistance
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OFDA	Office of US Foreign Disaster Assistance
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMA	Office for Military Affairs
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAP	Plan d'Action de Plaisians
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
RDU	Rapid Development Assesment Unit
UAH	Université d'automne de l'Humanitaire
UE	Union Européenne
UIISC	Unité d'Instructions et d'Intervention de la Sécurité Civile
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
URD	Urgence-Réhabilitation-Développement
USAID	United States Agency for International Development
VOICE	Voluntary Organisations in Coopération in Emergencies

## Résumé exécutif des 6<sup>ème</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire

L'Europe est aujourd'hui (Etats membres et Commission européenne) le plus grand donateur d'aide humanitaire au niveau mondial. Depuis 1992, la Commission s'est dotée d'un outil spécifique – un service dédié à l'aide humanitaire (la Direction Générale ECHO) – dont le mandat est de porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en dehors de l'Union européenne. Pour autant, les Etats membres de l'Union européenne gardent chacun leurs propres mécanismes d'intervention en situation de crise ainsi que leurs systèmes d'aide humanitaire, avec leurs particularismes et spécificités. Ces différences sont évidemment source de richesse, notamment par la complémentarité qu'elles peuvent potentiellement offrir, mais peuvent aussi devenir source de tensions, d'incohérence ou de blocage. A l'initiative de Louis Michel, commissaire européen chargé du développement et de l'aide humanitaire, un processus de concertation entre le Parlement, la Commission et les Etats membres a été lancé en 2007 pour aboutir le 18 décembre, pendant la Présidence Portugaise, à l'adoption tripartite du « consensus européen sur l'aide humanitaire », document validant un ensemble de principes communs.

Ce texte ne constituera une réelle avancée que si le discours qu'il porte se transforme en actes, c'est-à-dire en une amélioration significative des activités de l'Union européenne (Commission et Etats membres) liées à l'aide humanitaire. C'est dans ce but que, fin mai 2008, la Commission a adopté un plan d'action pour l'opérationnalisation du consensus avec des moyens humains pour mener à bien cette mission.

Malgré cette tentative visant à rendre plus concret le consensus, les modalités d'application de ce plan d'action demandent encore à être précisées. En effet, les interrogations ne manquent pas à un moment où la mise en place de la « diplomatie européenne » est retardée par le « non » des Irlandais au Traité de Lisbonne mais aussi interpellée sur son approche humanitaire par les débats liés au récent déploiement de l'EUFOR au Tchad.

### ❖ Vers une recherche de cohérence et de coordination

L'espace humanitaire est de plus en plus considéré comme menacé notamment par la présence sur le terrain de multiples acteurs aux intérêts et fonctionnements différents. Pour venir en aide aux populations affectées se côtoient les ONG locales, nationales, la société civile, les agences des NU, les militaires, les autorités nationales, les bailleurs de fonds, etc. Cette évolution de l'espace humanitaire permet dans une certaine mesure d'optimiser l'action mais implique un enjeu important de coordination et de clarification des rôles pour garantir et préserver cet espace de travail.

Le consensus européen, dans ce sens, inscrit l'action humanitaire dans une approche « partenariale » entre les différents acteurs, dans les diverses phases de l'aide et reconnaît le rôle de coordination des acteurs. Il convient d'améliorer la réponse internationale aux crises humanitaires par une meilleure coordination des interventions des divers acteurs. L'approche sectorielle contribue à une intervention humanitaire internationale plus cohérente, rassemblant l'ensemble des acteurs concernés, y compris les ONG internationales et locales, et permet une meilleure évaluation des forces et des faiblesses de l'action humanitaire. Mais il faut savoir trouver un juste équilibre entre cohérence de l'action et souplesse dans l'exécution.

Le renforcement de la coordination sur le terrain tend vers un objectif commun d'optimiser la qualité, d'améliorer la cohérence et l'efficacité de la réponse humanitaire de l'UE, d'apporter une meilleure articulation avec les autres acteurs dans la réponse à la crise et d'améliorer les pratiques dans l'apport de l'aide humanitaire.

### ❖ **Pour une clarification et un respect des mandats et rôles de chacun**

Comme nous avons pu le voir, l'espace humanitaire comporte aujourd'hui de plus en plus d'acteurs parfois nouvellement arrivants, tel que la protection civile, dont il est important d'identifier la valeur ajoutée afin d'optimiser l'action. Face à cette multiplication des acteurs, notamment ceux de nature étatique, il y a une crainte légitime de voir se développer des mélanges des genres préjudiciables aux principes mêmes de l'humanitaire. Elle peut remettre en question l'accès pour les personnels humanitaires neutres.

Il revient à chaque acteur de savoir qui il est, quel est son rôle, son mandat, sa légitimité sur le terrain, ses responsabilités et ses limites. Dans des contextes de crise, la distinction entre différentes missions et mandats est parfois une tâche difficile. Le respect des principes du consensus sur l'aide humanitaire doit rester au cœur des relations inter acteurs et favoriser ainsi une approche neutre. La présence des humanitaires s'inscrit dans un positionnement impartial afin d'accéder aux populations. Le consensus souligne l'importance de ces principes et de la nécessaire clarification des mandats et des rôles qui les accompagne.

### ❖ **Une responsabilité partagée quant aux modalités d'application de ce consensus**

L'application et le respect des principes d'un tel consensus dépassent la seule responsabilité des Etats. En effet, si la démarche d'élaboration de ce document a nécessité dans un premier temps toute l'attention et la réflexion de l'Union européenne, il interpelle aujourd'hui la responsabilité de l'ensemble des acteurs de l'humanitaire, notamment ceux issus de la société civile, ainsi que les élus que ce soit au niveau européen ou au niveau des Etats membres.

A travers les différents principes, le consensus donne une définition de l'aide humanitaire commune à l'Europe. Il instaure des cadres juridiques notamment pour assurer la qualité de l'aide humanitaire. Pour développer cette notion de qualité dans l'aide humanitaire, le consensus fait référence à la responsabilité des bailleurs, des ONG, des locaux, des Etats membres, etc.

Pour être réellement efficaces, nos efforts doivent s'appuyer sur la coopération et non la contrainte, sur une responsabilité partagée et un respect mutuel. L'opérationnalisation des principes de ce consensus ne trouvera de source que dans un travail collectif, dans un esprit de partenariat et de responsabilité partagée en vue d'une action concertée et coordonnée au sein de l'Union européenne et avec les autres acteurs, pour améliorer la réponse collective aux crises humanitaires.

L'une des recommandations pour l'application de ces engagements serait de trouver un terrain d'entente entre les différentes communautés d'acteurs existant au sein de l'Union Européenne, ce qui pourrait permettre de disposer d'une base commune d'engagements pour tous. Une des solutions, qui n'est pas des moindres, reste le dialogue avec les autres acteurs. Il y a ici un enjeu d'échange entre les donateurs, les acteurs et les parties civiles.

### ❖ **Un enjeu fondamental de diffusion du consensus**

Au regard des différents éléments sensibles soulevés tels que la difficulté d'accès aux populations, le mélange et la confusion des agendas, la disproportion entre l'aide apportée et les besoins réels, etc. le consensus européen apporte des éléments de réponse. Mais ceci impose qu'il soit connu et compris. La diffusion de ce Consensus, l'éducation et la sensibilisation du grand public ainsi que des parlementaires et décideurs permettra d'expliquer les conditions pour que l'aide soit réellement efficace au regard des différents principes de l'aide humanitaire.

A l'issue de ces deux jours et demi de débats, les participants des UAH, venant d'institutions européennes (DG ECHO), d'Etats membres (France, Allemagne, Belgique), de structures de recherche espagnoles, britanniques et françaises, d'ONG de terrain (MDM, OXFAM-Intermon), de collectifs d'ONG (VOICE.) et d'universités (Conseil Académique des Nations Unies, Universités de Montpellier et d'Aix en Provence, Paris XII-Créteil), ont développé le « Plan d'Action de Plaisians » (PAP).

Ce PAP est une proposition militante de femmes et d'hommes, qui, dans des instances de pays divers, se reconnaissent dans les valeurs portées par le consensus européen sur l'aide humanitaire et cherchent à développer des mécanismes pour en renforcer l'application.

## Discours de bienvenue et d'ouverture des Sixièmes Universités d'Automne de l'Humanitaire

**Véronique de GEOFFROY, Groupe URD**

Au nom de toute l'équipe du Groupe URD, je suis heureuse de vous accueillir à la Fontaine des Marins, siège de notre association, et vous souhaite la bienvenue pour ces sixièmes Universités d'Automne de l'Humanitaire (UAH).

Nous avons débuté les UAH il y a 6 ans par les enjeux de l'humanitaire post 11 septembre 2001. Depuis, de nombreuses problématiques ont été abordées, notamment la qualité de l'aide et la certification, les enjeux du lien urgence-réhabilitation-développement (LRRD), la protection des populations civiles et la sécurité des acteurs humanitaires, ainsi que les enjeux de la protection de l'espace humanitaire.

Cette année nous avons choisi de questionner le consensus européen sur l'aide humanitaire. Rappelons, tout d'abord, que le consensus a été produit il y a un an et qu'il est toujours intéressant de faire un premier point sur les interrogations et les pistes explorées.

En outre, la présidence française de l'Union européenne (UE) et le fait que ce consensus nous semble être porteur d'éléments vitaux pour les valeurs et les principes de l'action humanitaire nous ont d'autant plus incités à nous arrêter sur ce thème.

Lors de la précédente présidence française de L'Union européenne, nous avons aussi organisé un colloque « Crises durables, crises oubliées : défis humanitaires, enjeux européens » avec la Plateforme des ONG et nos amis de Médecins du Monde.

Nous verrons que les sujets que nous aborderons aujourd'hui sont à la fois le résultat des avancées des travaux et de l'expérience depuis 1998 mais également l'expression de pistes de travail encore à explorer.

Ce consensus nous semble être un point de départ ; un moment où la collectivité des Etats a rassemblé un certain nombre de valeurs, de méthodes et de réflexions clés qu'il reste maintenant à opérationnaliser, d'où l'intitulé de ces UAH : « Le consensus européen sur l'aide humanitaire : de grands principes à opérationnaliser ».

Aujourd'hui, dans la salle, sont présents pour cette réflexion collective des représentants d'Etats membres, l'Office d'aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO), des agences de développement, des organisations non gouvernementales (ONG), le Comité International de la Croix Rouge (CICR), des étudiants, notamment du réseau NOHA (Network On Humanitarian Assistance), des salariés du Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement), etc. Une diversité d'acteurs qui est intéressante pour réfléchir aux défis humanitaires actuels, qui s'expriment à travers ce consensus. L'objectif étant d'aboutir à la fin de ces UAH à un document appelé le « Plan d'Action de Plaisians » (PAP), qui viendrait compléter et / ou questionner le plan d'action pour les Etats membres de l'Union européenne. Il s'agit donc de travailler collectivement à partir du même document pour essayer de construire une série de recommandations afin d'opérationnaliser les différents principes du consensus. Ce document va prendre forme petit à petit sous le même schéma que le plan d'action existant, c'est-à-dire autour de 6 champs d'action qui sont les 6 axes transversaux prioritaires du consensus, à savoir :

- Promouvoir les principes humanitaires et le droit international humanitaire ;
- Lier urgence, réhabilitation et développement ;
- Mettre en œuvre et améliorer la qualité de l'aide ;
- Renforcer la cohérence et la coordination ;
- Renforcer les partenariats ;
- Renforcer les capacités de réponse.



Ce document, le PAP, n'a pas de prétention à être représentatif si ce n'est de 2 jours et demi de travail d'un groupe d'acteurs diversifiés.

Nous avons fait le choix, pour les UAH, d'en faire un exercice durable et reproductible, d'où la nécessité de votre participation financière pour l'organisation de cette rencontre annuelle qui est d'autre part financée et soutenue par le MAEE et la région Rhône Alpes.

Pour la première partie de ces UAH, nous débuterons ce matin par une présentation du consensus. Nous écouterons tout d'abord Julia STEWART-DAVID d'ECHO, qui a été responsable de la coordination et de la réalisation du consensus, puis deux membres du Centre de Crise (CDC) du MAEE Français, avant de donner la parole à Paula HOKKANEN, membre de VOICE, la plateforme des ONG européennes.

Cet après-midi ainsi que demain, nous nous répartirons en groupes de travail sur différentes thématiques et nous tenterons de faire ressortir des points clés et recommandations que nous classerons dans chacun des 6 thèmes abordés par le consensus.

Des restitutions seront faites à l'issue de ces ateliers sous forme de plateau TV afin de dynamiser les résultats de nos travaux.

Je vais donc sans plus tarder laisser la parole à Julia STEWART- DAVID d'ECHO qui va nous présenter le consensus.



## Présentation du Consensus européen sur l'aide humanitaire

### **Julia STEWART-DAVID, ECHO**

En tant que responsable du consensus (Unité 01), au sein de l'équipe « politique, évaluation et stratégie » d'ECHO, Mme Stewart-David a été très impliquée dans ce processus. Elle a dans ce cadre participé aux nombreuses négociations pour l'élaboration de ce document et travaille aujourd'hui avec les membres de l'équipe sur la liaison entre les interventions quotidiennes d'ECHO et l'ensemble du discours politique au sein des institutions.

L'Union Européenne (UE) représente environ 50 % des contributions à l'aide humanitaire internationale. Le pourcentage des contributions de chaque Etat membre de l'UE est très variable et reflète la diversité des acteurs. Alors que certains Etats ont une longue tradition humanitaire, d'autres ont à ce jour peu de pratique en la matière et ne sont qu'au début de leur intervention en tant que bailleur. Une des priorités est donc d'impliquer au plus vite ces bailleurs que l'on pourrait qualifier « d'émergents » dans le processus des bonnes pratiques de la GHDI (Good Humanitarian Donorship Initiative – GHDI), de recadrer les bases par rapport à ces nouveaux entrants, afin de partir sur des bases communes.

Suite aux nombreux échanges avec les acteurs dans le cadre de cette consultation, l'aide humanitaire de la Commission européenne se caractérise par des interventions basées sur les besoins, par une certaine efficacité et rapidité opérationnelle, notamment en termes de déploiement des fonds, par une expertise technique qui s'oriente de plus en plus vers un contrôle qualité, et enfin par un engagement à l'égard des 'crises oubliées'.

En tant que premier donateur mondial, dans un environnement de plus en plus complexe et changeant, l'UE se devait donc d'engager une réflexion collective pour améliorer la qualité de l'aide apportée aux bénéficiaires. Forte de son expérience, l'UE se doit de faire en sorte que sa contribution à la réponse humanitaire globale soit cohérente et efficace. De là est apparu le besoin de mener une large consultation des différentes parties prenantes pour voir ensemble comment affronter un certain nombre de défis majeurs.

L'ensemble des partenaires d'ECHO – ONG partenaires, agences des Nations unies et membres du mouvement Croix rouge – les Etats membres et institutions européennes ont donc été consultés et engagés dans la réflexion. Au total, 171 contributions ont été recensées, les 2/3 étant des représentants des partenaires. Ce processus participatif a fait place à une forte concertation. Les résultats de ce processus ont été centralisés dans 525 pages de documentation. Les acteurs impliqués ont montré un vif intérêt pour cette démarche mais aussi de nombreuses attentes et soucis spécifiques.

La concertation autour de ce document n'a pas toujours été aisée. Elle a suscité des compromis et conciliations qui ont parfois été sensibles et délicats. Malgré tout, ces accords représentent un grand pas en avant pour la clarification de principes de base. Reste maintenant à voir comment appliquer au mieux cet outil sur le terrain, en dépassant certaines limites actuelles liées à des pratiques distinctes des Etats membres dans certaines crises, comme par exemple en Afghanistan.

Le consensus est donc une déclaration conjointe adoptée par les trois institutions européennes, à savoir la Commission, le Conseil constitué de 27 Etats membres et le Parlement, représentant la population européenne. Pour la première fois dans l'histoire d'ECHO, des principes humanitaires sont réunis dans un document qui constitue de surcroît la première déclaration politique européenne sur les valeurs et les pratiques de l'aide humanitaire. Il expose ainsi les principes directeurs et la portée de la politique de l'UE en la matière.

Le document final se structure autour de trois parties : la première fait référence à la communauté ainsi qu'aux Etats membres, la deuxième ne concerne que la communauté, en indiquant ce que celle-ci prévoit de réaliser à moyen terme, tandis que la troisième réfère aux dispositions finales, notamment le plan d'action en vue de l'opérationnalisation des principes du consensus.

Le consensus doit être vu comme un nouveau départ, ou du moins une adaptation à de profonds changements dans les dynamiques et la nature des crises, caractérisés notamment par des transgressions répétées du DIH et la réduction de l'espace humanitaire, de plus en plus menacé. Sur de nombreux terrains, les interventions s'avèrent sans cesse plus complexes, avec des enjeux d'insécurité croissants. Ces difficultés attestent du besoin de clarifier les objectifs de l'action humanitaire – qui n'est ni du développement ni un instrument de gestion de crise, mais dont l'objectif central est bien de protéger des vies et d'atténuer la souffrance humaine – mais aussi d'en réaffirmer les principes fondamentaux, point d'autant plus important face à la présence de nouveaux acteurs sur le terrain (protection civile, militaires, compagnies privées).

#### Principaux éléments du consensus

- Le respect du DIH ;
- Le respect des principes humanitaires : l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance ;
- Améliorer la cohérence et l'efficacité de la réponse humanitaire de l'UE ; Réaffirmer la pluralité et la complémentarité des partenaires ;
- Améliorer les pratiques dans l'apport de l'aide humanitaire ; Adoption/Promotion de principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire – diversité des approches Renforcer la cohérence et l'efficacité ;
- Assurer une meilleure articulation avec les autres acteurs dans la réponse à la crise ;
- Réduire les risques de catastrophe et assurer un lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ;
- Soutenir une réforme humanitaire internationale (sous la coordination d'OCHA) ;
- Mettre en place une meilleure coordination au sein de l'UE.

Revenons sur certains éléments des points précités ...

La multiplication des acteurs sur le terrain nécessite davantage de coordination et une clarification des rôles, afin d'assurer l'impartialité et la neutralité des activités humanitaires. Un des enjeux délicats – qui suscite de nombreux débats depuis quelques temps, et cela bien avant le début des réflexions dans le cadre du consensus – concerne l'implication d'autres acteurs sur le terrain, et plus précisément le besoin d'une meilleure articulation dans la réponse à la crise avec les moyens militaires et ceux de la protection civile<sup>1</sup>.

En effet, la protection civile est parfois mise à contribution dans le cadre de catastrophes naturelles, particulièrement lors de la première phase des opérations de secours. Elle peut avoir une vraie valeur ajoutée pour des tâches spécifiques, comme par exemple les opérations de recherche de corps et de sauvetage. Ses compétences techniques très spécialisées peuvent être bénéfiques en termes de rapidité, d'efficacité et d'effectivité. Néanmoins, leur intervention doit se cantonner à des besoins bien spécifiques, en veillant à rester complémentaire, cohérent avec l'aide humanitaire et coordonné avec l'ensemble des acteurs impliqués, notamment les Nations unies.

---

<sup>1</sup> Doit être conforme aux Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pour soutenir l'action humanitaire des Nations unies en cas de situation d'urgence complexes (mars 2003) et aux Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours des Nations unies en cas de catastrophe (directives d'Oslo, relancées par le bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU en novembre 2006).

En revanche, dans les contextes d'urgence complexe leur intervention doit rester une exception, car elle peut compromettre la perception de neutralité et d'impartialité de l'aide humanitaire.

L'utilisation de moyens militaires est un sujet encore plus sensible dans certains contextes. Le consensus rappelle que cette contribution doit réellement se faire en dernier ressort, lorsque aucune solution civile comparable n'est envisageable. Leur intervention doit être très encadrée afin d'éviter tout impact négatif. Il s'agit avant tout de garantir que l'opération humanitaire dans son ensemble restera placée sous l'autorité et le contrôle de l'organisation humanitaire concernée, que les militaires respecteront la responsabilité globale des NU en matière de coordination. La coordination civilo-militaire est absolument essentielle et passe par un dialogue continu entre les parties prenantes, par la communication et des formations communes.

En outre, il convient d'accorder une attention particulière à la réduction des risques de catastrophes. Au niveau européen, cela s'opère via le programme DIPECHO, qui soutient les activités de préparation aux désastres, menées au niveau local.

Assurer la continuité de l'aide et de ses différentes phases est en outre un élément essentiel. Le consensus propose des approches concrètes en matière de LARD (Lien entre l'Aide d'urgence, la Réhabilitation et le Développement, souvent aussi nommé LRRD), dans une optique de renforcement de la coopération entre les acteurs humanitaires et ceux du développement. L'urgence et le développement restent deux approches distinctes, selon des pas de temps et objectifs différents, même si le principe de contiguïté a tendance à prévaloir dans certaines crises durables complexes.

Dans le contexte actuel de réforme du système humanitaire des Nations unies, de multiplication des acteurs et de complexification des types de crises, le consensus a pris en compte un certain nombre d'éléments en évolution dans le secteur, pour être efficace et réaliste.

Il s'agit d'éviter une duplication de mécanismes existants mais aussi de soutenir les modes de coordination, tels que l'approche cluster ou le rôle central d'OCHA à cet égard. En tant que donateurs, la Commission européenne et les Etats membres attendent aussi une coordination renforcée de ce que l'on nomme les trois piliers, à savoir les ONG, Nations Unies et Mouvement Croix Rouge.

En ce qui concerne le CERF, les interrogations tournent autour de l'éventuelle valeur ajoutée, ou non, d'une contribution de la Communauté européenne dans ce mécanisme de financement

Le CERF est aujourd'hui géré par OCHA et uniquement accessible aux agences des Nations unies et à l'organisation internationale pour les migrations.

Nous travaillons ensemble pour une complémentarité. ECHO ne contribue pas au CERF mais soutient les objectifs de ce nouveau mécanisme (rapidité et soutien aux crises négligées). La discussion du CERF est importante car il s'agit d'un des nouveaux mécanismes clés pour améliorer la réponse internationale aux crises humanitaires et les Etats membres de l'UE sont des donateurs importants dans le CERF.

En mai 2008 a été présenté le plan d'action du consensus, qui a pour objectif de proposer une opérationnalisation concrète de la déclaration. Un groupe de travail sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (COHAFA), nouvellement créé au sein du Conseil, a démarré ses activités en janvier 2009 pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ce plan d'action, point qui implique la responsabilité des Etats membres. Je présenterai dans le détail ce plan d'action dans un second temps<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir page 39 et 40 du présent document.

## Conclusion par François GRUNEWALD

Dans cette première présentation du consensus européen sur l'aide humanitaire, trois points sont importants :

- Ce consensus est un engagement multi-institutionnel à la fois d'ECHO, de la Commission, du Conseil, du parlement ainsi que des Etats membres ;
- Ce consensus vise à prendre en compte les points de divergences et à trouver des approches communes ;
- Ce document unique dans son approche globale couvre un large panel des enjeux sur les principes, les outils et les engagements de l'aide humanitaire.

Pour toutes ces raisons, le consensus constitue une avancée importante pour l'aide humanitaire européenne, pour les pratiques futures au regard de l'expérience accumulée et face aux nouveaux défis liés à la réalité du terrain.

**Patrick LACHAUSSEE et Nicolas BEAUDOUIN,**  
**Ministère français des Affaires Etrangères et Européennes (Centre de Crise)**

Le Centre de Crise (CDC) est né de la fusion de la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) et de la sous direction de la sécurité des personnes à l'étranger. Opérationnel depuis le 1er juillet 2008, il a été mobilisé à plusieurs reprises, comme lors du récent conflit en Géorgie ou des catastrophes naturelles en Haïti. En liaison avec les autres centres ministériels, il est chargé de la veille, la planification, la préparation et la coordination de l'aide d'urgence de la France en cas de catastrophes naturelles, de crises humanitaires ou de menaces sur les ressortissants français.

Pour aboutir au consensus, la réflexion collective sur les principes humanitaires n'a pas été évidente mais a finalement avancé assez rapidement, ce qui laisse entendre l'important travail de conciliation établi entre ECHO et les Etats membres. Le consensus est arrivé au bon moment, lors de multiples débats au sein des institutions sur la capacité de réaction aux crises de l'Union européenne, en lien avec le rapport Barnier sur la protection civile européenne, la multiplication d'initiatives d'évaluation, etc. Ce contexte a permis de bien intégrer les préoccupations des institutions, des Etats et des ONG.

Au sein du MAEE, nous sommes très satisfaits du processus qui a conduit à l'élaboration de ce consensus, dans lequel nous avons été assez impliqués. Il en va de même pour le plan d'action, qui manifeste formellement l'engagement et la réflexion commune de l'ensemble des partenaires européens, des Etats membres et des acteurs humanitaires. Ce fonctionnement participatif est d'autant plus enrichissant qu'il reflète la diversité des pratiques et l'implication des différents partenaires.

En termes de contenu, plusieurs points vont dans le sens de ce que recherche le MAEE, à savoir la reconnaissance de la pluralité des partenaires et des pratiques de mise en œuvre de l'aide humanitaire, mais aussi de la diversité des pratiques des Etats membres, qui disposent de leurs propres outils de financement. Il nous semble essentiel de conserver cette palette d'outils pour les Etats membres et de ne pas tomber dans l'uniformisation des pratiques (le « one size fits all ») qui constituerait en soi une dérive.

Ce texte est désormais une référence sur laquelle nous allons tous devoir travailler. C'est à ce niveau qu'il est question de l'opérationnalisation du consensus. Nous devons réfléchir à la manière de coordonner au mieux l'action, au fur et à mesure que la crise évolue.

Ainsi l'action doit être séquencée en fonction des différentes périodes :

- L'avant crise dont l'enjeu est l'anticipation, la veille, l'alerte (Comment réagir ? Quelles procédures utiliser ?) ;
- La crise en elle-même et ses évolutions (Comment se coordonner entre les différents acteurs ?) ;
- La phase de réhabilitation et de développement (comment travailler et continuer à travailler avec les nouveaux acteurs ?).

➤ **Exemple récent de la crise en Haïti**

Dès le début du cyclone, le CDC a envoyé une équipe sur place pour participer à l'évaluation des dégâts et des besoins. Suite à cette mission, un important travail de coordination a dû être mis en place avec l'ensemble des acteurs humanitaires à Paris (ONG, mouvement CR) ainsi que le ministère de l'Intérieur. Ces réunions ont permis, dans un premier temps, de faire le point sur la situation, puis, par la suite, de diffuser plus largement les informations aux bailleurs, aux institutions et aux opérateurs.

Cependant, parallèlement à la mise en œuvre de l'aide métropolitaine, les Antilles françaises ont également souhaité intervenir pour assister les Haïtiens. Cela a entraîné quelques complications qui peuvent retarder l'action. Il a finalement été décidé d'affréter un navire de la marine nationale, en liaison avec le cluster logistique dirigé par le Programme Alimentaire Mondial (PAM) sur Haïti, avec un chargement de stock alimentaire pour les villes les plus touchées.

A travers cet exemple, il s'agit d'insister sur le besoin de communiquer sur le consensus et de sensibiliser l'ensemble des acteurs impliqués, y compris les militaires, la protection civile et la société civile, au risque, dans le cas contraire, que cette multiplication des acteurs rende encore plus complexe la mise en œuvre des principes.

Le débat sur la protection civile ne peut être évité pour deux raisons. D'une part, en Europe, nous avons une certaine tradition en la matière avec les feux de forêts, les tremblements de terre, les catastrophes surtout dans le sud de l'Europe. Par exemple, l'Italie a favorisé la création d'une unité interministérielle de gestion des crises qui est admirable.

La mise en place d'un groupe de travail au sein du Conseil sur l'aide humanitaire va non seulement dynamiser l'ensemble mais également responsabiliser les Etats membres qui créent actuellement leurs propres structures d'actions humanitaires. Enfin, il va plus largement permettre une coopération à l'intérieur même de l'UE.

Grâce à ce consensus et aux échanges entre les différentes parties prenantes, à la mise en œuvre de ce groupe de travail et au dialogue qui va s'installer, notamment entre les partenaires, nous pourrions envisager et assurer une meilleure réponse aux crises, mais aussi renforcer notre action dans le domaine de la prévention des risques.

### **Conclusion par François GRUNEWALD**

Trois points sont importants à retenir :

- L'approche promue par la France lors de ces réflexions était d'intégrer une large palette d'outils malgré les difficultés qui peuvent s'ensuivre ;
- Le Centre de Crise du MAEE a développé ses capacités pour se concentrer sur les problématiques de veille, de mobilisation très rapide lors des crises et sur la réflexion autour de l'après crise, ce qui rejoint les problématiques au cœur du consensus ;
- Ce sont des outils et des textes qu'il va falloir travailler, expérimenter et opérationnaliser.

**Paula HOKKANEN, VOICE**

VOICE, collectif des ONG européennes d'aide humanitaire, est le principal interlocuteur entre l'UE et les ONG, en matière de politiques et de pratiques liées à l'aide d'urgence, au secours, à la réhabilitation et à la préparation aux catastrophes (information, plaidoyer, formation, etc.).

Au sein de VOICE, le consensus a fait l'objet de nombreuses négociations. Il fut l'une des priorités, en termes de plaidoyer, de l'année 2007. Ce document, réalisé avec la concertation des ONG, représente une base commune en termes d'aide humanitaire et de pratiques des bailleurs et des ONG. Il constitue en soi une forme d'aboutissement pour les ONG. Il s'agit d'une déclaration politique commune unique de la Commission européenne, du Parlement européen et des Etats membres qui expose les valeurs, les principes directeurs et le champ politique de l'aide humanitaire de l'UE. Au-delà des principes écrits, l'opérationnalisation du consensus va passer par la mise en œuvre du plan d'action. VOICE travaille aujourd'hui avec l'ensemble des ONG pour son application par les Etats membres de l'UE en matière de respect des principes et des valeurs de l'aide humanitaire.

A l'égard du consensus, le plaidoyer des ONG se concentre sur les quatre points suivants :

- **Les principes humanitaires et le DIH** : L'action humanitaire n'est pas un outil politique. Elle est basée sur les besoins des populations affectées. Ce n'est pas à l'Etat d'avoir le rôle d'accéder aux populations. Il est important pour les ONG de garantir cela. En ce qui concerne la sécurité des travailleurs humanitaires, le respect des principes est aussi important. Il importe de faire en sorte que les acteurs humanitaires aussi bien expatriés que nationaux soient différemment perçus et cessent d'être pris pour cibles par les agents des conflits. L'espace humanitaire évolue mais il faut tout de même préserver cet espace de travail.
- **La diversité des acteurs** : Qu'il s'agisse des agences des Nations unies, des ONG, des organisations nationales, etc., les interventions humanitaires se sont professionnalisées, mais ce professionnalisme doit garantir une réelle qualité mais aussi redevabilité (« accountability ») notamment envers les populations. Un meilleur diagnostic, un suivi des vulnérabilités et une compréhension des mécanismes de résilience doivent être assurés, ce qui implique de travailler davantage en lien avec les populations.
- **Le respect des principes humanitaires** : L'action humanitaire doit être indépendante, impartiale et conduite par des acteurs civils. Il est important d'éviter l'instrumentalisation de l'aide, afin qu'elle ne devienne pas un objet politique. Les différents acteurs présents sur les terrains de crise doivent pouvoir être distingués clairement.
- **La réduction des risques** : Intégrer la réduction des risques de catastrophe naturelle dans les opérations humanitaires mène à une réduction de l'impact de ces catastrophes sur les populations vulnérables. Dans ce domaine, les populations locales jouent un rôle vital et les communautés ont besoin d'être soutenues dans la construction de leur résilience. Le financement de la réduction des risques doit être poursuivi dans les opérations de développement de même que les liens et la complémentarité entre réduction des risques de catastrophe naturelle et mesures d'adaptation au changement climatique doivent être identifiés.

Lors des discussions dans le cadre de l'élaboration du consensus, les ONG ont eu l'occasion d'identifier les interlocuteurs pertinents au sein de l'UE sur un certain nombre de points importants pour faire avancer le débat. Cet échange a permis de rapprocher les ONG et l'UE, favorisant ainsi un partenariat plus profond.

VOICE est satisfait de ce consensus qui permet une certaine reconnaissance des ONG et des principes humanitaires à défendre. L'aide européenne en est plus forte. La notion d' « accountability » est également prise en compte à l'égard des bénéficiaires et non cantonnée au niveau des bailleurs.

Dans le cadre du consensus, VOICE va non seulement poursuivre ses efforts quant au lien entre les ONG et la Commission européenne mais également mettre en avant l'expertise et l'expérience des ONG dans les différents groupes de travail. Il s'agit aussi de garantir une certaine complémentarité au sein de l'humanitaire européen, et de se concentrer sur le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement.

Pour suivre la mise en pratique de ces principes, VOICE entend garantir un dialogue régulier avec ECHO et les Etats membres, notamment via des groupes de travail sur la réduction des risques et les relations entre acteurs humanitaires et militaires.

Les prochaines étapes fixées par VOICE sont :

- Plaider pour que les engagements du consensus et des règles définies dans les directives internationales quant à l'utilisation des ressources des militaires et de la protection civile pour soutenir la réponse humanitaire soient respectés ;
- Assurer l'accès des populations affectées par une crise et la sécurité des acteurs de l'aide ;
- Suivre l'engagement des Etats membres dans la mise en oeuvre du consensus pour une aide humanitaire de qualité ;
- Evaluer l'impact de ce processus et de cette 'HA policy.

### **Conclusion de la matinée par François GRUNEWALD**

Trois points semblent essentiels dans ces présentations du consensus européen sur l'aide humanitaire :

- Tout d'abord, lorsque les ONG agissent en coordination, elles arrivent à s'entendre pour promouvoir les principes de base de l'aide humanitaire ;
- Ce travail pour une amélioration des pratiques n'est jamais fini, les ONG doivent continuer à réfléchir ensemble ;
- Le consensus n'est pas contraignant ; il est très important de pousser pour sa mise en oeuvre et son opérationnalisation notamment par une diffusion et sensibilisation sur ces principes, et par le dialogue entre les différents acteurs de l'aide humanitaire.





## **Première série d'ateliers : L'humanitaire européen sur le terrain : état des lieux des pratiques actuelles**

Pour débiter la réflexion sur le consensus, nous avons choisi dans un premier temps d'orienter l'approche sur le terrain en questionnant directement les différentes pratiques existantes en fonction, d'une part, des pays, et d'autre part, des types de crise.

Pour cela, trois groupes de travail ont été établis, rapportant chacun un exemple de terrain bien spécifique, à savoir :

- Le Tchad, illustrant les conflits durables ;
- La Géorgie, pays limitrophe à l'Europe, dont la proximité suscite des enjeux spécifiques ;
- L'exemple du Myanmar, comme catastrophe naturelle peu prévisible.

A l'issue de chaque atelier, des points clés et recommandations ont été présentés en plénière et ont fait l'objet de débats. Certains points de ces débats sont brièvement repris dans les parties « débats avec la salle ».

### ***Les conflits durables : l'exemple du Tchad Animé par François GRUNEWALD du Groupe URD***

#### ➤ **Contexte de la crise tchadienne**

Le pays est soumis à un large faisceau de contraintes qui, accumulées, ont conduit à la crise actuelle. La population est très pauvre et inégalement répartie : les deux tiers Nord du pays abritent 20 % de la population en zone aride, le tiers restant occupe la zone humide au Sud. A ce premier déséquilibre vient s'ajouter une dégradation des ressources naturelles et donc une compétition autour de celles existantes. Les relations entre modes de vie pastoral (petites transhumances locales, grandes transhumances transfrontalières) et sédentaire sont au cœur de ces tensions. A l'échelon étatique, le pays fait face à une forte fragilité structurelle : mauvaise gouvernance, acteurs politiques instables au niveau local/national, fréquents renversements des alliances et faible opposition démocratique. L'instabilité au Tchad et au Soudan fragilise le contexte régional. Face à l'impossibilité de faire des prévisions, l'incertitude prévaut pour les humanitaires.

#### ➤ **Les réponses à la crise**

L'intervention humanitaire a été rapide et le volume de l'aide élevé. Cependant, dans le cadre d'une crise devenue longue, il devient plus difficile d'obtenir des fonds des bailleurs pour le Sud du pays. Les financements sont concentrés vers l'Est, à proximité du Darfour. Le débat concerne la recherche de solutions durables pour le retour des populations déplacées. La coopération technique allemande (GTZ) et l'Union européenne ont débloqué des fonds pour le programme LRRD et le soutien à l'autonomisation des populations, mais les acteurs du développement sont encore peu présents.

Les enjeux du consensus européen face au cas du Tchad relèvent principalement de l'articulation des outils.

#### ➤ **Les enjeux**

Dans le cadre de cette crise, les enjeux sont les suivants :

- La diversification des traitements entre réfugiés et déplacés et la conflictualité interne que ce traitement différentiel peut entraîner ;
- L'aide au retour plutôt que l'assistance aux populations déplacées/réfugiées si la sécurité est durable ;
- Les populations déplacées et la gestion des risques ;
- Le danger constitué par l'échec des retours ;

- Le changement des modes de survie économique (l'aide et les déplacements ont des effets induits à prendre en compte pour les stratégies futures).

Face à cela, comment travailler de manière durable dans ce type de contexte instable ? Quel devrait être le rôle de l'Etat tchadien ?

➤ **Les défis pour l'action**

Six défis majeurs sont à relever :

- . *La sécurité* : Les Nations unies ont élevé le niveau de sécurité de phase III à IV dans l'Est Tchadien. Le travail de terrain y est de plus en plus difficile, les coupeurs de route nombreux et la logique des acteurs de la violence difficilement lisible ;
- . *Les retours vers les villages* : Ce débat a été lancé par la force de l'UE (EUFOR). Quelques retours ont lieu, mais les dynamiques sont très diversifiées en fonction des régions (zone attractive/zone de répulsion) ;
- . *La gestion de la sécurisation* : Les patrouilles MINURCAT ont un rôle dissuasif qui s'inscrit dans l'instantanéité et non dans la durabilité. Face à cela, il convient de travailler à la fois sur le volet politique et le volet humanitaire. L'EUFOR entrera dans une logique d'action intégrée en fusionnant avec la force des Nations unies au Tchad. Se pose dès lors la problématique des relations civilo-militaires pour une interface entre humanitaires et militaires, tout en veillant à ce que ces deux familles d'acteurs restent séparées ;
- . *Les effets négatifs de l'aide* : L'intervention humanitaire génère des impacts environnementaux négatifs qu'il faudra apprendre à gérer ;
- . *L'impartialité* dans l'aide aux populations déplacées, réfugiées et aux populations locales ;
- . *La gestion des « turbulences »* : Il faut créer des mécanismes d'aide adaptés à ce contexte instable. A ce titre, les procédures de l'UE restent lourdes mais de nouvelles procédures de gestion ont apporté un progrès sensible.

⇒ **A l'issue de l'atelier sur les conflits durables, le groupe a mis en exergue certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**



Points clés :

- La présence de multiples agendas (militaires, politiques et humanitaires) engendre une certaine confusion ;
- La réponse aux besoins et la prise en compte des différents « types » de populations est primordiale ;
- Comment adapter la réponse humanitaire aux passages d'une crise aiguë à une crise durable ?

Recommandations opérationnelles :

- Assurer une prise en compte de l'évolution de la crise dans les projets ;
- Réfléchir à des mécanismes inter-bailleur pour adapter les réponses aux évolutions des situations et des besoins ;
- Favoriser un diagnostic des besoins plus cohérent, notamment par l'approche des populations via les sciences humaines, par des professionnels en sociologie, ethnologie, psychologie, etc.

**Un conflit politique aux marges de l'Europe : l'exemple de la Géorgie**  
**Animé par Michel MASSON du CICR<sup>3</sup>**

➤ **Contexte de la crise géorgienne**

La Géorgie, indépendante depuis 1991, est un pays qui se situe aux confins de l'Europe et de l'Asie. Le 8 août 2008 un conflit frappe le pays causant des centaines de personnes déplacées. Ce conflit trouve son origine dans un découpage territorial et ethnique extrêmement complexe suite à l'effondrement de l'ancienne Union soviétique, entre la petite République caucasienne et la Russie.

Une estimation des Nations unies fait état d'environ 100 000 déplacés dans la région depuis le début du conflit. Un des porte-paroles de l'ONU précise même que 80 % des habitants de la ville de Gori, qui comptait 50 000 habitants avant les combats, ont dû fuir leur maison.

➤ **Présence du CICR en Géorgie**

Le CICR était déjà présent en Géorgie avant la crise d'août ainsi qu'au nord du Caucase (Russie). Depuis un an et demi, le CICR a mis en place une cellule de veille qui évalue les risques de situations de crise : le « Rapid Development Assessment » (RDU). Le RDU se déploie en outre dès les premières heures de la crise mettant à disposition du personnel supplémentaire, en renfort aux délégations sur place, notamment pour la phase de diagnostic des besoins des populations affectées. Parallèlement, le RDU assure un volet veille permettant de mettre à jour toutes les informations. Il s'occupe également du volet sécurité, accès à la population et capacité à évaluer la situation.

Avant la création du RDU, le CICR disposait de bureaux localisés un peu partout dans le pays. Lorsqu'une crise débutait, la demande d'aide du bureau était envoyée à Genève d'où se constituait du personnel supplémentaire ainsi que des fonds. Ceci prenait beaucoup de temps et ne favorisait pas la mise à disposition de fonds entre les périodes de crise.

➤ **Les réponses à la crise**

Neuf jours après le déclenchement de la crise, le CICR rencontrait le président géorgien pour répondre aux difficultés d'accès d'Ossétie du Sud. Simultanément, le RDU coordonnait la mobilisation humaine, logistique et politique qui se déployait sur le terrain.

Au-delà de la capacité à agir vite, le cas de la Géorgie est particulier du fait de sa proximité de l'Europe, ce qui a donné une toute autre dimension à l'action humanitaire :

- Les médias du monde entier étaient présents causant de ce fait une sur-médiatisation et par conséquent une réaction rapide de la part des gouvernements ;
- Des moyens financiers, humains et matériels ont été envoyés en masse dans le pays ;
- L'afflux d'acteurs devenait difficile à gérer, empêchait la coordination et la circulation de l'information sur le terrain.

➤ **Les enjeux**

La proximité de cette crise aux confins de l'Europe a entraîné deux types d'enjeu :

- *Une non cohérence entre les besoins et les moyens déployés* : la crise Géorgienne ne s'inscrit pas dans les grandes crises humanitaires dans l'échelle des crises mondiales. Les moyens déployés étaient clairement disproportionnés par rapport aux besoins réels sur place ;
- *Les effets négatifs* de la proximité de la crise : la pression médiatique et gouvernementale a suscité une mobilisation rapide de moyens, notamment financiers, sans même avoir recours au préalable à une évaluation des besoins.

---

<sup>3</sup> Le Comité International de la Croix-Rouge est une organisation indépendante et neutre qui s'efforce d'apporter protection et assistance aux victimes de la guerre et d'autres situations de violence. Voir : [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

➤ **A l'issue de l'atelier sur l'exemple d'un conflit politique aux marges de l'Europe, le groupe a mis en exerque certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- L'analyse des besoins a été faussée du fait de la proximité de la crise ;
- L'utilisation de la protection civile de l'UE a été démesurée par rapport aux réels besoins.

Recommandations opérationnelles :

- Améliorer l'évaluation des besoins ;
- Les Etats doivent avoir un rôle d'alerte ;
- Informer et sensibiliser le grand public sur les principes de l'aide humanitaire.

***Les catastrophes naturelles à dynamique rapide et peu prévisible :  
l'exemple du Myanmar  
Animé par Domitille KAUFFMANN du Groupe URD  
et Franck HAASER de Veolia Waterforce<sup>4</sup>.***

➤ **Contexte de la crise au Myanmar**

Le 2 mai 2008, le cyclone Nargis, de catégorie 4, frappe très durement le Myanmar, et en particulier la région de Rangoon. Le bilan fait état de plus de 130 000 morts ou personnes portées disparues. Dans le chaos le plus total, l'aide humanitaire peine à arriver sur place. Dans les premiers temps, l'accès aux populations dans un pays sous embargo, contrôlé par un gouvernement suspicieux par rapport à toutes sortes d'interventions, a été la principale difficulté. Cette crise politique était déjà largement existante dans le pays avant la crise humanitaire provoquée par le cyclone Nargis. La communauté humanitaire urgentiste a été confrontée à de multiples difficultés, notamment l'obtention des visas pour entrer dans le pays et des autorisations pour voyager à l'intérieur. Certaines ONG ont pu bénéficier d'accords officieux avec les autorités locales mais le peu de transparence sur ces accords a empêché l'accès sur le terrain. Même au sein des clusters, les acteurs se faisaient discrets du fait du manque de coordination et d'information.

➤ **Les réponses à la crise**

La crise était de grande ampleur et demandait un apport d'aide considérable. Les acteurs humanitaires ont dû se baser sur un diagnostic et un suivi de la situation pour les distributions. Pour cela, certains acteurs ont travaillé avec les employés locaux des ONG déjà présentes ce qui a facilité une réponse efficace et cohérente à la crise. Toute la difficulté a été d'intervenir dans ce contexte sous embargo. L'action humanitaire s'est trouvée plus « passive » que lors d'autres crises, bloquée pour des raisons politiques. Les nombreuses visites de diplomates ainsi que l'intervention déterminante de l'ASEAN, qui a joué un rôle de médiateur entre le gouvernement et les acteurs humanitaires, ont permis de débloquer la situation et d'obtenir les autorisations officielles pour aller sur le terrain mais ceci presque un mois après la catastrophe. Une structure ad hoc s'est formée : le « Tripartite Core Group » (TCG) comprenant des représentants du gouvernement, de l'ASEAN et des Nations unies (le coordinateur résident, le coordonnateur humanitaire et des membres du PNUD). Le TCG a coordonné la réponse humanitaire et a mis en oeuvre un diagnostic conjoint avec le gouvernement pour évaluer les pertes dues au cyclone et les besoins des populations. Ce premier diagnostic devrait être suivi par des revues périodiques.

<sup>4</sup> Le réseau Veolia Waterforce, issu de l'ensemble des filiales du groupe Veolia, met à disposition de ses partenaires (Croix-Rouge, Secours Catholique, Unicef, etc.) le savoir des ses volontaires pour trois types de missions : intervention d'urgence, coopération internationale et formation. Voir [www.veolia.com](http://www.veolia.com)

➤ **Les enjeux**

- Intervenir dans un pays mis sous embargo par de nombreux pays de l'Occident et où, par conséquent, le gouvernement n'est pas favorable à la présence de l'aide internationale ;
- Avoir un accès aux populations ;
- Mesurer les besoins et y répondre en conséquence ;
- Se coordonner et collaborer avec les structures déjà sur place.

➤ **A l'issue de l'atelier sur les catastrophes naturelles à dynamique rapide et peu prévisible, le groupe a mis en exergue certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- Le concept de responsabilité de protéger s'applique-t-il dans cette crise où les communautés sont laissées à elles-mêmes dans un pays où le gouvernement ne peut faire face à l'ampleur de la catastrophe ?
- Les ONG rencontrent des difficultés d'accès au pays et ont donc besoin d'avoir recours au levier politique ;
- L'aide d'urgence a un impact négatif sur l'ensemble de l'aide déjà mise en œuvre dans le pays.

Recommandations opérationnelles :

- Préparer l'accès aux populations (au niveau politique) avant qu'une crise n'apparaisse ;
- Travailler sur le lien entre coordination d'urgence et coordination de développement, et favoriser la communication avec les acteurs déjà sur le terrain, afin de tirer profit des expertises de ces acteurs travaillant déjà dans le pays quand une situation de crise apparaît et d'éviter la superposition de nouvelles ONG avec les structures existantes ;
- Améliorer l'articulation entre les interventions politiques et humanitaires afin que le politique puisse servir l'humanitaire tout en préservant les principes et l'indépendance de chacun.



## Débats avec la salle

### **Lien entre développement et urgence : l'importance d'un travail pré crise**

L'apparition d'une crise constitue une situation de rupture au sein d'un pays qui rend parfois l'aide humanitaire difficile à mettre en place. Force est de constater que certaines problématiques, notamment la présence de réfugiés d'origines et aux besoins différents, ont causé beaucoup de difficultés aux humanitaires pour répondre à la question du lien entre urgence et développement. Ceci principalement car les humanitaires n'ont pas assez voire pas du tout pris en compte l'expérience des acteurs du développement déjà sur place. La première étape de la gestion de la crise se situe naturellement avant même qu'elle ne se déclare.

La difficulté se porte sur la question d'accès aux populations pour une meilleure prise en compte des besoins. Sur le terrain, malgré les réunions de coordination et d'échanges d'informations, on constate qu'il est parfois difficile de connaître les besoins réels des populations.

Pour favoriser l'accès aux populations trois points essentiels sont à souligner:

- La préparation en amont d'une crise ;
- L'importance de la coordination, notamment entre urgence et développement ;
- Favoriser la prise en compte des acteurs déjà présents sur le terrain afin de ne pas se superposer aux structures de coordination ou aux initiatives locales déjà existantes.

Cela soulève l'importance d'un travail en amont de la crise dans le pays. Le fait d'être implanté sur le terrain, avant la crise, est un enjeu fondamental qui permet aux organismes d'avoir une certaine connaissance du milieu d'intervention, du contexte, d'avoir pris contact avec les populations et les structures déjà présentes mais également d'avoir un système d'évaluation sur les projets. La mise en place de systèmes d'alerte précoce par la structure locale procure également une capacité de réaction plus rapide. En outre, les organisations sur place devraient discuter et négocier, sur une longue période, l'accès possible, dans le cas des pays où les risques de tremblement de terre, de tsunami, etc. sont présents.

La nécessité d'améliorer la préparation en amont des urgences est le principal défi pour garantir l'accès aux populations en vue d'un diagnostic plus exhaustif des besoins. Cette préparation doit se faire par la mise en place d'outils de coordination efficaces et en adoptant une méthode de travail commune avec des valeurs partagées avec les différents acteurs présents dans le pays.

### **La présence de multiples acteurs dans l'espace humanitaire**

Cette première restitution a mis en lumière la présence sur le terrain d'agendas et d'acteurs multiples, en l'occurrence des agendas politiques du fait du contexte d'intervention et des agendas militaires lorsque la situation le nécessite.

Comment gérer la crise entre ces différents angles politiques, humanitaires et militaires ? Ce mélange suscite en effet un risque de confusion, de mélange et d'attraction qui peut complexifier l'action humanitaire et peut induire des biais qui sont difficilement gérables.

La présence de ces acteurs remet en question l'accès pour les personnels humanitaires neutres. Il faut arriver à garder une approche impartiale pour garantir l'accès aux populations et instaurer une certaine coordination avec ces parties prenantes en vue de la réussite du projet. N'oublions pas que ces acteurs ont de multiples fonctions comme celle de favoriser l'assistance humanitaire.



Un des projets de la Constitution européenne prévoyait de créer un corps de « volontaires humanitaires », associant les ONG, les militaires et les politiques. Cette stratégie, intégrée dans la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), approuvée en 2003 par le Conseil européen, risque d'ajouter de la confusion et d'entraîner, sur les terrains d'interventions, que ces « volontaires » soient davantage perçus comme des agents interétatiques de l'Union européenne que comme des acteurs humanitaires. La réforme des Nations unies visant à réaliser des missions intégrées liant les agendas politiques, militaires, humanitaires et de développement illustre la volonté des Etats d'intégrer désormais l'action humanitaire aux autres outils gestion des crises complexes, notamment diplomatiques et militaires. Il paraît donc indispensable de réaffirmer la nécessité d'un cadre d'intervention des ONG, dans le respect des principes de l'action humanitaire.

Le respect des principes du consensus sur l'aide humanitaire doit rester au cœur des relations inter acteurs et favoriser ainsi une approche neutre.

### **Diagnostic des besoins au plus proche de la réalité**

De multiples expériences de gestion de crise ont démontré que le diagnostic des besoins était parfois disproportionné par rapport aux besoins réels des populations ou au contraire incomplet. Rappelons que le diagnostic des besoins est le point de départ indispensable à la mise en place de tout type d'interventions.

Le diagnostic des besoins doit être plus cohérent avec les réalités du pays, du terrain et des populations. Une approche en sciences humaines doit être éventuellement privilégiée par l'utilisation des compétences de professionnels en sociologie, ethnologie, psychologie, etc. ceci afin d'identifier au plus près les besoins des populations et de permettre par un regard extérieur une meilleure prise en compte des contraintes.

Dans le cadre de la Géorgie, la sur-médiatisation de la situation a amené les Etats voisins à une forte mobilisation de l'aide humanitaire. Ceci vient en contradiction avec le consensus qui prévoit l'action humanitaire basée sur des besoins réels et non sur une influence médiatique ou du fait de la proximité du pays. Par ailleurs, la Géorgie étant aux confins de l'Europe, cela affecte d'autant plus le grand public, générant une certaine pression pour qu'il y ait une réponse rapide, donc souvent disproportionnée voire contraire aux besoins réels. Dans le même sens, l'intervention de la protection civile vient une nouvelle fois questionner la justification de cette mobilisation importante. Nous pourrions nous demander dans quelle mesure l'intervention de la protection civile dans l'exemple de la Géorgie était justifiée, alors que les acteurs étaient déjà bien présents sur le terrain et les besoins humanitaires n'étaient pas extrêmement importants.

L'exemple du Tchad montre quant à lui l'importance de garder à l'esprit l'environnement global d'une crise pour s'assurer de prendre en compte l'ensemble des populations vulnérables et dans le besoin, que ce soit les populations locales ou celles dites adjacentes. En effet, la plupart des ONG s'occupent de la problématique du Darfour mais d'autres besoins sont oubliés, notamment à l'égard des populations locales, ce qui crée des tensions lors de l'installation des camps.



L'objectivité de l'évaluation des besoins, par rapport à toutes sortes de contraintes extérieures qui pourraient fausser l'approche, est d'une grande importance pour la suite de l'action.

## Conclusion et synthèse de la journée par François GRUNEWALD

La synthèse de cette première restitution peut se faire en douze points :

- A pour Accès : Un enjeu fondamental et transversal dans le consensus ;
- B pour Besoin : Le consensus n'a pas de raison d'être s'il ne permet pas un accès pour répondre aux besoins des populations ;
- C pour Coordination : Le consensus reflète la nécessité d'une meilleure coordination multilatérale entre les institutions et les acteurs ;
- D pour Diplomatie : La diplomatie est un outil très important de soutien à l'humanitaire notamment pour négocier l'accès et renforcer l'adhésion des Etats au DIH ;
- E pour Effectivité : Les principes mis en avant par le consensus trouveront leur sens par l'implication de chacun d'entre nous dans sa mise en œuvre avec une obligation de moyens et une exigence de tendre vers la qualité ;
- F pour Flexibilité : Comme nous avons pu le rappeler, nous nous trouvons dans des contextes de turbulences et d'instabilité avec des crises aiguës voire durables. Le consensus ouvre des pistes de travail importantes notamment par la prise en compte de cette flexibilité dans les outils disponibles ;
- G pour Générosité : Le consensus vient en renfort au système humanitaire européen contemporain. La générosité est un des éléments moteurs devant être pris en compte pour la diffusion des principes humanitaires et du plaidoyer ;
- H pour Humanitaire : Une notion large, au cœur du consensus et des principes qui le soutiennent, ce qui nous réunit aujourd'hui ;
- I pour Innovation: Dans son innovation, l'aboutissement de ce consensus va certainement demander beaucoup d'ingéniosité aux différentes parties prenantes et demandera à titre individuel tout autant d'ingéniosité pour sa mise en œuvre ;
- J pour « Jus », « droit » *en latin*: Le droit international est un enjeu fondamental ancré à tous les niveaux de ce consensus ;
- K pour « Knowledge » (connaissances) : La capitalisation, le partage des expériences, des savoirs-faire et des connaissances de l'ensemble des parties prenantes sont essentiels ;
- L pour Lien : C'est autour du lien entre les différentes parties prenantes que ce consensus s'opérationnalisera et renforcera la responsabilité collective pour sa mise en œuvre. Cet enjeu induit une présence post crise avec les différents partenaires locaux, politiques, etc. dans une dynamique d'anticipation et de préparation.



## **Deuxième série d'ateliers : Le consensus et la communauté des Etats**

Pour poursuivre la réflexion autour du consensus, nous avons choisi d'axer cette deuxième partie sur les différentes approches des communautés d'Etats concernant l'aide humanitaire. Pour cela, trois groupes ont été établis, chacun illustrant des pratiques particulières dans certains pays :

- Les cas de la Grande-Bretagne, de la Suède et de l'Espagne, illustrant les réformes des mécanismes nationaux d'action humanitaire à l'aune du consensus ;
- Le consensus européen sur l'aide humanitaire dans un dialogue transatlantique entre l'Europe et les Etats-Unis ;
- Le consensus entre les principes de Paris (OCDE) et les principes de Stockholm (GHDI).

A l'issue de chaque atelier, des points clés et recommandations ont été présentés en plénière et ont fait l'objet de débats. Certains points de ces débats sont brièvement repris dans les parties « débats avec la salle ».

***Les réformes des mécanismes nationaux d'action humanitaire à l'aune du consensus :  
les cas de la Grande-Bretagne, de la Suède et de l'Espagne  
Animé par Manuel SANCHEZ-MONTERO de FRIDE***<sup>5</sup>

La réflexion du groupe s'est basée sur les résultats d'une étude réalisée par le think tank espagnol FRIDE, la « Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior ». Les Etats membres de l'Union européenne, au nombre de 27, présentent de grandes disparités dans la gestion de l'humanitaire, notamment du fait des différentes structures administratives existantes.

Trois types de bailleurs européens sont ressortis de cette étude :

- Les bailleurs les plus avancés se trouvant généralement au Nord de l'Europe ;
- Les bailleurs intermédiaires situés davantage dans le Sud de l'Europe ;
- Les nouveaux bailleurs, qui ne sont quant à eux qu'au commencement de leur pratique en termes de gestion humanitaire. Du fait de ce manque d'expérience, leurs actions ne sont ni harmonisées entre eux ni même avec les principes du consensus.

### ➤ **Les exemples de la Grande-Bretagne et de la Suède comme bailleurs les plus avancés**

Ces Etats du Nord de l'Europe ont une grande tradition dans la gestion de crise et un long passé dans l'action humanitaire. L'aide fait appel à de nombreux outils tels que les forces militaires, la diplomatie, la prévention, les peace building, etc. Les Nations unies ont l'habitude de travailler avec les bailleurs du Nord de l'Europe. Traditionnellement, certains Etats se rapprochent plus des principes et des objectifs du consensus, mais les résultats de l'étude de FRIDE montrent que même dans ces pays il existe toujours un risque d'aller dans le mauvais sens. Ce constat est d'autant plus intéressant que les pays nordiques sont notés par l'index de DARA comme étant les premiers en termes de respect des principes de l'aide humanitaire. Si l'on prend l'exemple de la Suède, l'organisme de coordination humanitaire qui était indépendant passe maintenant sous tutelle du Ministère des Affaires Etrangères (ou plus précisément le département de la politique de sécurité), ce qui risque d'en faire un instrument politique et contredire le consensus.

---

<sup>5</sup> La Fondation pour les relations internationales et le dialogue extérieur est un think tank basé à Madrid, qui travaille principalement sur les problématiques liées à la démocratisation, aux questions de paix, de sécurité et de droits de l'homme, et enfin à l'action humanitaire et au développement. Voir : [www.fride.org](http://www.fride.org).

Au sein de ces Etats dits « avancés », la mise en œuvre de l'aide humanitaire repose sur un lien organisationnel : une véritable coordination humanitaire ainsi que des commissions interministérielles. L'aide humanitaire fait partie intégrante des affaires politiques de ces Etats. Cette caractéristique explique peut être pourquoi ces Etats possèdent une aide humanitaire plus structurée, mais cela diffère de la tendance qui vise à différencier les structures de l'Etat et des politiques de celle de l'aide.

➤ **L'exemple de l'Espagne comme bailleur intermédiaire**

Ces Etats du Sud de l'Europe conçoivent de façon différente l'aide humanitaire, principalement du fait de leur expérience moindre en la matière. Pour prendre l'exemple de l'Espagne, malgré ses nombreuses interventions dans l'ouest du Sahara, elle ne dispose pas de système de gestion de crise en tant que tel pour garantir une stratégie en termes d'action humanitaire. Récemment le pays a développé son aide à la coopération par la mise en place d'un plan d'aide d'urgence. L'Espagne doit redéfinir une stratégie de gestion de crise avec une meilleure prise en compte des différents acteurs partenaires (militaire, coopération, maintien de la paix, etc.).

Les politiques n'intègrent pas l'aide humanitaire dans leur discours ni même dans leurs agendas. Les ONG sont isolées de la politique et ne veulent pas rentrer dans le débat politique. Depuis trois ans, un nouveau bureau a été ouvert pour l'analyse des conflits mais n'a pas encore privilégié la gestion des crises au niveau des civils.

Le cadre légal espagnol ne s'accorde pas forcément avec les principes du consensus (exemples de la Loi qui encadre la Protection Civile ou la Loi de Défense Nationale, dans lesquelles l'aide humanitaire est partie intégrante). Le problème vient également de la décentralisation de l'aide qui affaiblit la coordination avec les différents acteurs. La mise en place du consensus européen permettra en ce sens d'harmoniser l'aide de ce pays.

➤ **Les nouveaux bailleurs entrants**

Ces Etats se situent principalement au Sud et à l'Est de l'Union européenne. Certains d'entre eux ne sont qu'au commencement de la gestion humanitaire. Ils n'ont pas de tradition ni d'expérience en matière d'aide humanitaire. Leurs actions, un temps soit peu réalisées, manquent d'harmonisation, ce qui vient en contradiction avec le consensus. Dans leur approche innovante, les discours politiques ne prennent absolument pas en compte l'aide humanitaire.

Pour conclure, le consensus est une bonne opportunité pour remobiliser l'ensemble des acteurs pour une réflexion sur les pratiques et principes humanitaires. En effet, malgré ce positionnement commun, le consensus n'est pas forcément appliqué du fait des disparités des systèmes entre chaque Etat. En outre, il faudrait que tous les ministères prennent conscience de l'intérêt du consensus pour que son utilisation soit optimisée. Le consensus pourrait permettre une harmonisation des mécanismes d'aide humanitaire et améliorer ainsi les pratiques et la qualité de l'aide.

➤ **A l'issue de l'atelier sur les réformes des mécanismes nationaux d'action humanitaire, le groupe a mis en exergue certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- Malgré la proposition d'un socle commun pour tous les Etats, les différences entre les pratiques de certains pays amplifie les difficultés d'implantation du consensus au niveau étatique ;

- Plus qu'un point clé, une question reste transversale dans les débats : la diversité des pratiques des bailleurs représente-t-elle un risque ou une opportunité pour l'opérationnalisation de ce consensus ?
- Par leur portée politique européenne, les principes du consensus ne sont pas négociables ce qui pourrait déplaire à certaines parties.
- D'un pays à l'autre, la société civile est très différemment impliquée dans le débat sur l'aide humanitaire. Alors que dans les sociétés nordiques et en Grande Bretagne la mobilisation et l'engagement sont assez mûrs, ce n'est pas le cas dans d'autres pays comme l'Espagne.

Recommandations opérationnelles :

- Face aux enjeux liés à la diversité, on pourrait tendre vers la mise en place de plusieurs plans d'actions nationaux par étapes, pour favoriser une harmonisation, non une uniformisation, plus rapide ;
- Davantage inclure et promouvoir le rôle de la société civile dans les débats ;
- Davantage communiquer sur le consensus pour une meilleure cohérence au sein des Etats, notamment auprès de ceux qui n'ont pas encore de politique humanitaire structurée.

***L'Europe et les Etats-Unis : le consensus européen dans le dialogue transatlantique  
Animé par Kelly JOHNSON du GPPI***<sup>6</sup>

Le système administratif européen est souvent très encombrant contrairement au système américain, qui est vu comme plus flexible.

Quelles sont les réelles différences entre les deux plus grands donateurs internationaux, en particulier à l'égard de l'appui financier fourni aux acteurs humanitaires ?

Le projet du GPPI permet de mettre en lumière les similitudes et les différences entre les deux approches humanitaires.

➤ **Le projet "Raising the Bar, enhancing transatlantic governance of disaster relief and preparedness"**

Le projet « Raising the Bar<sup>7</sup> », financé par la Commission européenne, vise à nourrir des discussions dans le sommet entre l'Union européenne et les Etats-Unis prévu en 2010, afin de faciliter une gouvernance globale plus efficace en matière d'aide humanitaire. Cette réflexion nous semble d'autant plus importante qu'elle inclue les plus grands bailleurs au monde à savoir l'UE et les Etats-Unis.

Les quatre thèmes principaux sont le LRRD, les leçons apprises, les entreprises et les relations Civilo-Militaires. Un des principaux objectifs est de créer un dialogue stratégique sur l'action humanitaire.

La publication du consensus européen et l'élection américaine sont une occasion intéressante pour réfléchir quant à la manière dont est gérée l'aide humanitaire.

A travers le consensus, l'UE voudrait envisager une plus grande interaction avec les Etats-Unis sur certaines questions. Néanmoins, les flagrantes différences sur les plans institutionnels, structurels et politiques entre l'UE et les Etats-Unis rendent difficiles l'alignement de leurs approches, et peuvent même parfois compliquer le dialogue.

➤ **Différences entre la commission européenne et les Etats-Unis**

Dans les principes, l'aide humanitaire de chaque côté de l'océan Atlantique est relativement semblable, avec un mandat d'alléger la souffrance des populations et de fournir une aide d'urgence. L'approche historique est également semblable pour ce qui a trait au

<sup>6</sup> Le GPPI, global public policy institute, est un think tank basé à Berlin et à Genève. Voir : <http://www.gppi.net/>

<sup>7</sup> Voir : <http://www.disastergovernance.net/>

développement du DIH. S'ils sont généralement en accord sur la question de fournir l'aide humanitaire, leurs divergences se trouvent davantage dans le mode d'intervention et dans la sélection des populations affectées. Cette divergence s'explique dans la façon dont chaque entité définit l'aide humanitaire. Les Etats-Unis n'ont adopté aucune définition spécifique des concepts et ont volontairement laissé la définition imprécise. En outre, tandis que le consensus européen présente l'aide humanitaire comme un dispositif autonome, les Etats-Unis adoptent l'approche opposée et la considèrent comme un élément dans la gestion des crises, plus directement lié aux enjeux politiques. L'augmentation des approches intégrées de l'aide pour répondre à une crise résulte du mélange des outils politiques (interventions militaires) et non politiques (ONG) de l'aide. Traditionnellement, les Etats-Unis répartissent leur mandat humanitaire à travers différentes institutions. Parallèlement, ils commencent à augmenter la coordination entre les militaires et les acteurs de l'aide ainsi qu'à développer une réponse de type civile facilement mobilisable composée de personnel d'agences du gouvernement américain.

➤ **La privatisation de l'aide**

Légalement, ECHO ne peut fournir de l'aide via des organismes à but lucratif. Aux Etats-Unis en revanche, les entreprises jouent un rôle important dans la délivrance de l'aide. Bien que la grande majorité des financements soit orientée vers les acteurs humanitaires plus traditionnels, le montant de l'argent donné aux entreprises est croissant. Ceci est en partie dû à la gestion des entreprises, notamment parce que leurs résultats en termes d'objectifs sont plus facilement quantifiables. Pour certains cette croissance des dons aux entreprises est dû au fait qu'elles ont moins tendance à vouloir rester indépendantes par rapport aux directives politiques en matière d'aide. Cependant, il est plus probable que le soutien financier des entreprises soit lié à des questions institutionnelles au sein d'USAID – l'OFDA (Office of US Foreign Disaster Assistance) manquant d'une forte présence sur le terrain et étant limité au niveau du personnel.

Par ailleurs, USAID et OFDA n'ont pas le droit de faire du lobby auprès du Congrès des Etats-Unis pour leurs propres fonds, et comptent par conséquent sur l'appui de ces entreprises.

Dans ce contexte, des interrogations majeures persistent ... Comment les points clés du consensus vont-ils être concrètement mis en œuvre et comment vont-ils à leur tour mener à une forme de cohésion dans la gouvernance transatlantique de l'aide humanitaire ? Dans quelle mesure le consensus améliore ou empêche cette cohérence transatlantique et comment cela fonctionne-t-il sur le terrain ?

➤ **A l'issue de l'atelier sur le dialogue transatlantique entre l'Europe et les Etats Unis, le groupe a mis en exerque certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- Comment pouvons-nous dialoguer avec les autres Etats alors même que nos propres politiques ne sont pas unifiées ?
- Dans quelles mesures adapter le discours et choisir les interlocuteurs alors que l'approche humanitaire des Etats Unis est totalement différente ?
- Malgré des différences en termes de valeurs et de pratiques, l'enjeu est de ne pas avoir d'effets opérationnels négatifs sur le terrain et de poursuivre le dialogue ;

Recommandations opérationnelles :

- Trouver un terrain d'entente entre les différentes communautés des Etats qui pourrait permettre de disposer d'une base commune pour tous ;
- Favoriser le dialogue entre les différentes parties prenantes.

**Le consensus entre les principes de Paris (OCDE)  
et les principes de Stockholm(GHDI)  
Animé par François GRUNEWALD du Groupe URD**

A travers le consensus, une série de principes sur l'aide humanitaire est élaborée. Face à la multiplication d'initiatives pour améliorer les pratiques, il importe de s'interroger sur leur cohérence. La plupart des pays membres font aussi partie de l'OCDE, et donc du CAD (Comité d'Aide au Développement), qui a lui-même élaboré deux familles de principes :

➤ **La déclaration de Paris<sup>8</sup> / OCDE**

En mars 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a défini un plan d'action visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Les Etats de l'OCDE se sont entendus sur un ensemble de douze indicateurs de progrès et 21 objectifs cibles.

Trois points sont mis en avant par l'OCDE à travers ces principes :

- L'aide au développement doit être alignée sur les priorités des gouvernements ;
- Le travail des bailleurs doit être harmonisé pour améliorer la coordination ;
- L'aide est sous le contrôle des Etats dans lesquels se passe le programme.

Les principes de Paris ont été construits à l'origine pour des programmes de développement, d'où la référence constante à l'Etat.

➤ **Les principes de Stockholm : la Good Humanitarian Donorship Initiative<sup>9</sup> (GHDI)**

La GHDI a été lancée en juin 2003 à Stockholm par 16 bailleurs membres de l'OCDE, à savoir 15 Etats et la Commission européenne. Elle correspond à une volonté de se mettre d'accord sur une approche commune de l'assistance humanitaire et d'améliorer la cohérence des bailleurs autour de principes essentiels, pour rendre l'action humanitaire plus efficace et organisée. Dans la pratique, la GHDI s'illustre d'une part par la mise en place d'un système d'évaluation de la performance par ses pairs (Peer Review) et d'autre part une définition de ce que serait un « bon » bailleur. 23 principes explicitent et clarifient une définition commune de l'aide humanitaire, basée sur les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Ils rappellent, entre autres, des critères tels que l'adéquation des financements au niveau des besoins, la nécessaire participation des populations, reconnaissent le besoin de flexibilité des financements, etc. sans pour autant avoir été énoncés comme des critères de qualité.

Le consensus insiste fortement sur l'importance qu'il accorde aux initiatives internationales contribuant à l'amélioration de la préparation et de la distribution de l'aide. Pourtant des contradictions existent entre les principes de la GHDI, ceux de la déclaration de Paris sur l'effectivité de l'aide du CAD de l'OCDE, notamment sur la relation à l'Etat récipiendaire de l'aide. Il est de la responsabilité des Etats mais aussi des citoyens de rappeler l'importance de ce consensus et de la mise en œuvre de la GHDI. En effet, les bailleurs sont autant responsables de la qualité de l'aide que les acteurs. Le travail lié à la GHDI est source de probables progrès très importants.

Mais quelles sont les pistes de réflexion pour l'articulation du consensus et des autres grands principes ? Ce questionnement a fait l'objet de discussions au sein des institutions soulevant d'autres interrogations.

<sup>8</sup> Voir : [http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr\\_2649\\_3236398\\_37192719\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/15/0,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1,00.html).

<sup>9</sup> Voir : <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/>

➤ **Les questions soulevées**

- La notion d' « Etat fragile » : Les principes directeurs de l'OCDE sur les Etats fragiles ajoutent un élément de complexité supplémentaire: qu'est-ce qu'un Etat fragile ? Un des critères du processus de fragilité d'un Etat proposé par la Banque Mondiale est de ne pas rembourser ses dettes. Mais les mécanismes qui conduisent à l'état de fragilité sont multiples et variables. L'enjeu relève plus de la qualité du diagnostic du processus qui conduit à la fragilité que du diagnostic de l'état de fragilité. Il faut sortir de la catégorisation d'Etat pour favoriser une compréhension plus fonctionnelle. Dans cette approche, il faut rapprocher les principes de l'OCDE avec ceux de Stockholm et du consensus. Comment réconcilier l'approche humanitaire et les Etats fragiles ? Il y a deux approches différentes. Il faut travailler sur le lien entre l'aide humanitaire et le développement ;
- Le mécanisme du « peer review » a une force et une faiblesse : le discours est assez franc et intime, mais on est parfois accusé de corporatisme (pratique de « cover up » des sujets qui fâchent). Les gens se sont vraiment engagés à être dans un changement. La prochaine étape des « peer review » est d'être plus cohérente avec le consensus.
- A-t-on toujours besoin de la GHDI avec le consensus ? Les donateurs ont répondu par l'affirmative. La GHDI est vu comme l'une des seules opportunités concrètes d'échange sur les bonnes pratiques. Cela permet par ailleurs de discuter de certaines contradictions au sein des différents principes. La priorité de la GHDI est d'avoir des discussions au plus près de l'opérationnel.

⇒ **A l'issue de l'atelier sur les principes de l'OCDE et le GHDI, le groupe a mis en exerque certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- Il serait important de mieux clarifier les champs d'application des différentes déclarations, certaines s'orientant d'avantage sur le développement et d'autres sur l'humanitaire. En multipliant différents types d'engagements, on court le risque que chacun se réfère à ce qui l'arrange en fonction d'une situation donnée ;
- N'y a-t-il pas de risque à tenter de faire des liens entre le consensus, les Objectifs du Millenium (OMD), les principes de l'OCDE, la GHDI, etc. ? ;
- Malgré l'existence de contradictions, il ne faut pas négliger les possibilités de synergies ;



Recommandations opérationnelles :

- Prendre en compte la diversité des bailleurs de fond et travailler sur des complémentarités et des coordinations éventuelles, en prenant garde aux risques d'homogénéisation ;
- Soutenir les efforts déployés concernant les crises oubliées et davantage les faire connaître pour une meilleure prise en compte ;
- Permettre, dans l'ensemble du cycle de projet, un financement plus flexible pour adapter l'évolution de l'aide en fonction des besoins ;
- Afin de veiller à ce que les ressources suivent les besoins il importe que tous les donateurs fassent état de leur contribution au titre de l'aide humanitaire au Financial Tracking Service d'OCHA.
- Mettre en place des stratégies de communication auprès des médias, des acteurs et des institutions, pour informer sur le consensus, y compris sur le terrain.

## Débats avec la salle

### **Le consensus est-il si consensuel dans la prise en compte des différents mécanismes d'aide humanitaire ?**

Le consensus a par définition découlé d'un accord général des différents Etats membres en vue d'une base commune de pratiques pour l'aide humanitaire. Il fait appel à la responsabilité des Etats mais il ne faut pas oublier la responsabilité de la Commission européenne quant à l'adoption de ce texte. La difficulté majeure de la commission fut de rassembler l'ensemble des Etats autour d'une position commune et surtout cohérente par rapport à leurs pratiques traditionnelles et leurs capacités d'actions.

Dans quelle mesure peuvent-ils ou doivent-ils s'adapter aux pratiques déjà existantes dans chaque Etat membre ? Le consensus met en avant une série de principes qui, selon les situations et fonctionnements, peuvent être plus ou moins difficiles, ou du moins longs, à implanter globalement au niveau étatique. Dans le consensus, les principes avancés notamment en termes d'engagement des Etats ne prennent pas en compte cette diversité d'organisation structurelle de l'aide humanitaire

Or les organismes de gestion de crises humanitaires sont différents, allant de structures assez indépendantes à d'autres directement placées sous la tutelle de l'Etat.

Une fois les résolutions internationales prises, les dispositions doivent être reprises en interne afin que le texte devienne compatible avec les mécanismes de fonctionnement propre au pays pour devenir opérationnel. En termes d'application concrète du consensus, il serait intéressant de voir les plans d'action envisagés. Comment, à court, moyen et long terme, les gouvernements comptent-ils mettre en application ce qu'ils ont reconnu comme étant les bonnes pratiques (exemple de la GHDI) ?

La diversité des Etats membres de l'UE ne présente en soi aucun risque à partir du moment où cela est pris en compte. Les différences de valeurs et de pratiques entre les Etats semblent inéluctables. Toutefois, il est de la responsabilité de chacun et même de la société civile d'essayer de travailler ensemble dans les mêmes directions par une forte coordination, surtout sur le terrain, pour ne pas créer d'impacts négatifs sur les différents projets.

### **Un enjeu important de diffusion et de coordination pour une meilleure prise en compte de ces différences**

Pour l'application de ces engagements, il serait envisageable de trouver un terrain d'entente entre les Etats qui permettrait de disposer d'une base commune d'engagements pour tous.

Il y a là un enjeu d'échange entre les donateurs, les acteurs et les parties civiles. Cet échange doit se faire au niveau national, via des mécanismes de discussion entre les acteurs et les autorités publiques, dans lesquels le consensus doit devenir un outil de lobbying et d'advocacy, et sur le terrain, afin de garantir une appropriation des textes et principes du consensus en vue de leur mise en pratique. En France, la création du Centre de Crise permet d'assurer ce lien entre les acteurs et les autorités publiques autour du consensus au niveau national.

Ces échanges entre les différentes parties prenantes doivent être l'occasion de poursuivre les efforts sur les crises oubliées, point qui rejoint directement les problématiques du lien entre humanitaire et développement.



## **Troisième série d'ateliers : Le consensus et les acteurs humanitaires**

Pour clore notre réflexion, nous avons choisi d'orienter notre questionnement sur les acteurs humanitaires dans leur appropriation des principes du consensus.

Pour cela, trois groupes différents ont été établis, à savoir :

- La qualité de l'aide dans le consensus : une responsabilité partagée ;
- Les ONG entre le consensus européen et les réformes des Nations Unies ;
- Le rôle de la Protection Civile dans la gestion de crises.

A l'issue de chaque atelier, des points clés et recommandations ont été présentés en plénière et ont fait l'objet de débats. Certains points de ces débats sont brièvement repris dans les parties « débats avec la salle ».

***La qualité de l'aide dans le consensus : une responsabilité partagée***  
***Animé par Jesus GARCIA-LUENGOS***  
***(Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria)*** <sup>10</sup>

### ➤ **La question de la qualité dans le consensus**

A travers les différents principes, le consensus donne une définition de l'aide humanitaire commune à l'Europe. Il instaure ainsi des cadres juridiques, qui visent notamment à garantir la qualité de l'aide humanitaire. La base de la qualité dans ce texte vient d'une charte minimale tirée des références du CICR, de la GHDI mais également d'un idéal à atteindre. Même si la question de la qualité n'est concrètement traitée qu'à partir de la page 14, l'ensemble du texte du consensus est en fin de compte lié de près ou de loin à cette notion. Mais si les annexes sont pertinentes, notamment la référence aux critères du CAD, elles sont en revanche peu opérationnelles. Il convient dès lors de s'interroger sur les moyens de traduire la qualité dans l'action et d'opérationnaliser les questions transversales dans les projets (ex. de l'environnement, des questions de genre).

Au regard des questions de qualité dans l'aide humanitaire, le consensus parle :

- Du besoin des bailleurs de rendre des comptes aux bénéficiaires ;
- De l'implication des partenaires locaux dans les projets ;
- De l'amélioration de l'évaluation au niveau des Etats ;
- De l'obligation d'obtenir un haut niveau de fiabilité et de responsabilisation ;
- De la nécessité de superviser les résultats.

Le plan d'action, quant à lui, traite de l'évaluation et des termes de références qui seront centrés sur la population.

Au vue des dispositions prises dans le consensus, certaines interrogations demeurent : Comment améliorer les initiatives liées à la qualité ? Comment améliorer le diagnostic, l'évaluation des besoins mais aussi le reporting ?

### ➤ **La qualité au niveau des Etats**

Les Etats membres ont une part de responsabilité à cet égard. Leurs actions peuvent se concentrer sur différents domaines pour favoriser la qualité des actions :

- Le diagnostic ;
- Les fonds alloués à l'évaluation ;
- Améliorer la systématisation de l'information et des bonnes pratiques ;
- Le rôle d'ECHO dans la diffusion du consensus et dans la qualité ;
- Le rôle des bénéficiaires.

---

<sup>10</sup> L'Institut d'Etudes pour les Conflits et l'Action Humanitaire (IECAH), créé en 2000 à Madrid, est un institut de recherche, d'évaluation, de formation et de sensibilisation, spécialisé dans l'étude des conflits et de la coopération, avec un accent particulier sur l'aide humanitaire. Voir [www.iecah.org](http://www.iecah.org)



Les Etats évaluent peu leurs actions humanitaires alors que les 27 signataires soulignent l'importance de l'évaluation. Il semble qu'il y ait une volonté politique de changer les pratiques, le consensus doit donc les pousser dans cette direction. ECHO vient récemment de former des « working group evaluation » à partir du consensus. Dans le même sens, la structure d'ALNAP réunit depuis plusieurs années différents bailleurs et ONG membres. Si les opérateurs doivent certes être garants de la qualité il s'agit là d'un travail et d'une responsabilité partagée avec les bailleurs. La qualité n'a pas de prix mais à un coût.

➤ **De l'importance du diagnostic, de l'évaluation et de la flexibilité au plus près des besoins**

La notion de qualité est communément utilisée pour parler de la meilleure réponse à apporter aux besoins de la population. Le diagnostic est la première priorité et la base de la qualité des projets. Il nécessite du temps, des moyens et des interactions, pour permettre par la suite de mener à une évaluation de qualité. Alors, un cycle d'apprentissage utile peut se construire. Mais des questions de méthodes persistent. Pourtant, bien souvent le peu de temps investi pour la phase de diagnostic n'est vraiment pas suffisant pour évaluer les besoins. Rappelons que cette phase est primordiale pour adapter la réponse à apporter et définir les objectifs de la mission. En faisant les évaluations des besoins dans l'urgence les acteurs humanitaires n'ont plus le temps d'inclure les populations dans les discussions nécessaires à ce diagnostic. Dans ce sens l'approche participative est totalement évincée.

L'effort devrait porter sur une réflexion parallèle à la mise en place du projet pour en voir l'évolution par rapport aux besoins. Il faut arrêter de séquencer les étapes : diagnostic, proposal, etc. Les projets, ce qui implique les ONG et les bailleurs, doivent être flexibles grâce à un diagnostic continu. Au sein d'Oxfam par exemple les projets sont souvent en discussion voire arrêtés pour être réadaptés.

La recherche méthodologique est essentielle. Dans cette perspective les bailleurs ont financé des projets et initiatives qualité tels que SPHERE, HAP, le COMPAS, etc. Il faut continuer à investir dans cette voie et sans cesse approfondir la réflexion. Parallèlement, le débat sur la certification se poursuit. Certaines ONG sont déjà certifiées ISO sur le siège et le terrain. Le RBM (Result Based Management) vient du secteur productif et reste très centralisé sur l'institution. On réfléchit le projet par les résultats obtenus, donc en fonction de la performance. Mais est-ce vraiment applicable chez les ONG ?

➤ **A l'issue de l'atelier sur la qualité de l'aide dans le consensus, le groupe a mis en exergue certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- L'annexe du consensus constitue un premier pas dans la prise en compte de la notion de qualité pour l'opérationnalisation des principes du consensus ;
- Dans quelles mesures effectuer un bon diagnostic sans financement, ne serait-ce que partiel, pour celui-ci ?

Recommandations opérationnelles :

- Permettre le financement des diagnostics par les bailleurs pour une meilleure évaluation des besoins et rendre plus flexible, d'une façon globale, le financement des projets ;
- Diffuser et mieux utiliser l'annexe du consensus 'Principes, normes et critères d'évaluation de l'aide humanitaire' qui constitue une bonne définition de la qualité de l'aide;
- Localiser et prendre également en compte les urgences en Europe (notamment liées aux enjeux des migrations).

La réforme humanitaire des NU s'inscrit dans une volonté de réformer les systèmes de coordination pour faire face à un environnement humanitaire en mutation. Le système humanitaire a rapidement évolué. Le rôle changeant de l'ONU, le foisonnement des acteurs, un environnement de plus en plus compétitif concernant les fonds financiers, de fortes pressions des bailleurs pour une rationalisation de l'utilisation des fonds, une inspection publique et approfondie de l'action humanitaire, le poids de plus en plus important d'acteurs privés sur la scène internationale, etc. sont autant d'aspects qui témoignent de ce changement de l'environnement humanitaire.

La réforme humanitaire mise en place par le IASC <sup>12</sup>, « Inter-Agency Standing Committee » repose sur trois piliers centraux :

- L'approche de responsabilité sectorielle (cluster approach) : une compétence adéquate et un leadership prévisible dans tous les secteurs ;
- Les coordinateurs humanitaires : une direction et coordination efficace en cas de crises humanitaires ;
- Le mécanisme de financements du CERF : des fonds flexibles, adéquats et mobilisables rapidement.

Elle s'inscrit dans un partenariat renforcé entre les NU et les autres acteurs.

➤ **L'approche « cluster »**

En septembre 2005, le IASC décide de mettre en place des clusters, outils de coordination sectorielle, dans neuf secteurs considérés comme mal couverts et mal coordonnés lors des interventions humanitaires. Cette approche établit des agences têtes ou responsables de chaque cluster (les « *lead agencies* »), qui deviennent un « *provider of last resort* », c'est-à-dire qu'elles sont chargées de trouver une solution lorsque les autres n'ont pas su répondre aux besoins. Elles doivent mobiliser les ressources nécessaires, coordonner un groupe d'agences et d'ONG, et préconiser une planification et une stratégie sur le terrain, afin d'améliorer l'aide.

L'objectif de l'approche cluster est d'améliorer la coordination et l'efficacité de la réponse humanitaire. Sa mise en œuvre est dans un premier temps prévue dans 26 pays.

Il s'agit principalement de :

- Améliorer la prévisibilité, la responsabilité et la collaboration dans tous les principaux secteurs ;
- Renforcer la capacité technique et les mesures de préparation aux urgences humanitaires au niveau international ;
- Définir des interventions plus stratégiques au niveau national ;
- Améliorer la hiérarchisation des ressources disponibles.

En novembre 2007, les résultats de l'évaluation des clusters ont révélé quelques points négatifs, notamment un démarrage et une mise en place difficile, une incontestable charge de travail additionnelle (particulièrement dans les contextes où il y a une duplication des mécanismes de coordination), un manque d'implication de la part des Etats, et finalement peu d'amélioration en termes de partenariat avec les ONG.

---

<sup>11</sup> Médecins du Monde est une association de solidarité internationale qui s'appuie sur l'engagement de ses membres (professionnels de la santé) pour soigner les populations les plus vulnérables dans des situations de crise et d'exclusion partout dans le monde et en France. Voir [www.medecinsdumonde.org](http://www.medecinsdumonde.org)

<sup>12</sup> Le IASC est composé d'agences UN, du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, de 3 collectifs d'ONG (SCHR, ICVA, Interaction, y compris 2 ONG par collectif), de l'OIM et de la Banque Mondiale. Pour plus de renseignements, voir : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>

En revanche, les valeurs ajoutées de ce processus s'affirment aussi au fur et à mesure : amélioration de l'identification et de la réponse aux 'gaps' ; leadership sectoriel plus fort et plus prévisible, malgré de sérieuses réserves sur le concept de 'dernier recours' ; amélioration dans l'élaboration et le partage de standards et guidelines entre partenaires ; amélioration de la priorisation et l'élaboration de stratégies de réponse.

Global Cluster Leads	
Secteur ou domaine d'activité	Global Cluster Lead
Agriculture	FAO
Camp de coordination / de gestion des personnes déplacées (de conflit)	HCR
Les situations de catastrophe	OIM
Relèvement précoce (Early Recovery)	PNUD
Education	UNICEF Save the Children - Royaume-Uni
Hébergement d'urgence : les personnes déplacées (de conflit)	HCR
Les situations de catastrophe	IFRC (organisateur)
Télécommunications d'urgence	OCHA / UNICEF / PAM
Santé	OMS
Logistique	PAM
Nutrition	UNICEF
Protection des personnes déplacées (de conflit) et des civils touchés par un conflit (autres que les personnes déplacées)	HCR HCR / HCDH / UNICEF
Eau, assainissement et hygiène	UNICEF

#### ➤ **Le CERF**

Créé en décembre 2005, le CERF a été pensé comme une réserve d'urgence destinée à garantir des financements rapides et flexibles. L'objectif du CERF est de rassembler et de mettre à disposition des fonds pour un montant de 500 millions de dollars et ainsi permettre l'augmentation des donations chaque année.

Pour 2006, les fonds attribués par les bailleurs au CERF constituaient seulement 3 % de l'aide humanitaire totale dans le monde.

En 2007-2008 plusieurs crises ont bénéficié des financements du CERF notamment Madagascar suite au cyclone, le Kenya pour les déplacements de populations et le Bangladesh suite aux inondations.

#### ➤ **La plateforme globale humanitaire (GHP)**

Le but de la GHP est d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire. Cette initiative, portée par le mouvement Croix Rouge et des collectifs d'ONG en 'réaction' à la réforme des UN, est partie d'une reconnaissance de l'interdépendance des ONG et de la nécessaire collaboration entre les organisations humanitaires. Dans ce cadre, les Principes de Partenariat (PoPs) ont été élaborés, fondés sur les notions d'égalité, de transparence, de responsabilité, de diversité et de complémentarité.

#### ➤ **A l'issue de l'atelier sur les ONG entre le consensus et la réforme des Nations Unies, le groupe a mis en exerque certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

##### Points clés :

- Les ONG européennes sont peu visibles dans les clusters ;
- Le cluster lead peut être à la fois juge et partie ;

- On regrette parfois un manque de transparence dans le fonctionnement au sein même des clusters.

Recommandations opérationnelles :

- Renforcer la présence des ONG européennes dans les clusters ;
- Prendre en compte le consensus européen dans le regard porté sur la réforme humanitaire ;
- Favoriser une transparence tant financière qu'en termes de partage d'information.

***Gestion de crise : le rôle de la Protection Civile  
Animé par Bruno MAESTRACCI de la Protection Civile Française***

➤ **La protection civile au niveau national**

La protection civile est peu définie. Celle-ci prend des formes variées en fonction des Etats membres, déclinée sous les termes de protection civile, sécurité civile ou défense civile, ce qui témoigne d'une certaine hétérogénéité selon les pays sur la manière de la mettre en œuvre. Le terme de protection civile correspond à celui anglais de « civil defense ». Au sein de l'Union Européenne, elle relève du MIC (Monitoring Information Centre) de la Direction Générale de l'environnement. On constate parfois certains flous dans les organisations de la protection civile au niveau national.

Les formes de protections civiles mises en œuvre par les Etats membres sur leur territoire sont donc assez distinctes. Par exemple, au Danemark, la protection civile est gérée par le service des sapeurs pompiers qui est une société privée.

En revanche, l'exemple français des Sapeurs-pompiers montre que la protection est à la fois civile et militaire. Au sein de la direction de la sécurité civile française, des UIISC (Unités d'Instructions et d'Interventions de la Sécurité Civile), constituées de militaires, apportent un renfort national dans le domaine des secours et peuvent intervenir en tout lieu du territoire national ou à l'étranger pour répondre aux catastrophes de toutes natures. Les UIISC représentent environ 2000 militaires qui viennent aider les sapeurs pompiers si besoin.

Un travail de coordination et de cohérence doit se poursuivre entre le Ministère de l'Intérieur, pour ce qui concerne la protection civile, et le MAEE, et plus précisément le Centre de Crise, pour ce qui a trait à l'aide humanitaire.

En matière de gestion de crise, il existe depuis 2007 une norme ISO 223 définissant un référentiel international pour la préparation aux incidents et la gestion opérationnelle.

➤ **La protection civile européenne**

La protection civile européenne a été pensée comme un mécanisme permettant de mobiliser et de coordonner les protections civiles nationales pour soutenir une crise dans un Etat membre. Elle fait donc partie des mesures coordonnées et se gère au niveau du MIC au sein de la DG Environnement. Une des faiblesses de cette protection civile européenne est qu'elle ne dispose pas de réelle doctrine. Ce mécanisme n'a rien de comparable avec d'autres mécanismes de coordination européens très avancés tels que l'EUROFORCE<sup>13</sup> ou EUROPOL<sup>14</sup>.

➤ **La protection civile européenne dans une crise humanitaire ?**

Le consensus européen sur l'aide humanitaire adresse la question de la protection civile dans les articles 57 à 60. Celle-ci est mise en œuvre en réponse immédiate à une extrême urgence. La Protection civile n'a en effet pas vocation à rester sur le terrain sur le long terme. Les participants de l'atelier ont défini deux contextes dans lesquels l'intervention de la protection civile aurait un véritable sens :

- les catastrophes naturelles ;

<sup>13</sup> <http://www.senat.fr/rap/r97-183/r97-1833.html>

<sup>14</sup> [http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts\\_fr&language=fr](http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_fr&language=fr)

- les catastrophes technologiques (cf. marée noire au Liban).

Dans ces deux cas, la protection civile apporterait un savoir-faire et une valeur ajoutée importante. En termes de techniques et de fonctionnements, elle a des valeurs ajoutées opérationnelles par rapport aux humanitaires, comme par exemple l'utilisation de chiens pour la recherche dans les décombres, d'équipes de déminage ou les savoirs faire lors de crises dans une centrale nucléaire.

Se pose alors la question de sa coordination avec l'aide humanitaire. Par exemple, à l'échelle européenne, quels doivent être les liens et les rapports entre la DG environnement pour la protection civile et la DG ECHO pour l'humanitaire ?

Les champs d'action sont très différents entre acteurs humanitaires et membres de la protection civile. Une différence fondamentale vient du fait que la protection civile est envoyée sur décisions politiques et qu'elle est donc associée aux Etats et à leur engagement dans une crise, ce qui induit des risques de confusion sur le terrain. La protection civile peut intervenir en renfort, mais doit agir en respect des principes du consensus.

⇒ **A l'issue de l'atelier sur la protection civile, le groupe a mis en exergue certains points clés et formulé les recommandations suivantes :**

Points clés :

- Il faut veiller à l'utilisation des interventions de la protection civile pour des fins de communication (risque qu'elle soit utilisée pour des questions d'image, directement liées au volet politique de la crise) ;
- La protection civile prend des formes variables, ses mécanismes de déclenchement sont multiples : réponse de proximité, réponse d'urgence extrême ... sans qu'il y ait de réelle coordination au niveau européen, pour renforcer la capacité de réponse à une crise.

Recommandations opérationnelles :

- Clarifier les mandats, les concepts et les différentes doctrines de la protection civile ;
- Ne pas utiliser la protection civile en dehors de son domaine de validité, à savoir les risques naturels et technologiques ;
- Favoriser une coordination entre la DG environnement et la DG ECHO notamment par la mise en place d'un « département pilote » qui pourrait renforcer le dialogue pour ces actions transversales entre les différents services, administrations, ONG, etc.

## Débats avec la salle

Le cycle de projet et le cadre logique, qui pour rappel sont issus du secteur du développement, sont de bons outils s'ils sont bien utilisés. Les acteurs utilisant ces outils dans des contextes instables doivent prévoir plus d'hypothèses et de contraintes. Comment les réviser et les adapter en gardant un tel cadre avec ses objectifs, ses activités et ses ressources ainsi qu'une logique autour de ce qui va être fait et de sa mesure ? Il faut **lier la réflexion autour du cadre logique à une réflexion de « multi scenario planning »** dans laquelle on essaie de travailler sur différentes hypothèses de scénarios envisageables et sur la ou les planifications qui en découlent. Il s'agit donc de définir différents types de plans d'actions en fonction de différentes évolutions possibles du contexte, accompagnés d'indicateurs sentinelles permettant d'évaluer quand passer de l'un à l'autre. **La flexibilité se gère donc en amont, par de l'anticipation, de la réflexion et de la planification.**

Le dialogue avec les bailleurs, notamment sur le terrain, revêt une importance forte. Via leurs représentants locaux ils peuvent analyser les scénarios et leurs évolutions, et avoir ainsi une approche anticipatrice du changement sur le terrain. **Le dialogue apparaît donc comme une condition nécessaire, afin que les bailleurs deviennent des acteurs qui soutiendront la flexibilité.** Ceux-ci doivent être intégrés dans la réflexion en amont.

En outre, le consensus européen sur l'aide humanitaire et la gestion des crises **ne doit pas faire oublier les nécessités d'interventions à l'intérieur de l'Europe.** Une des illustrations est la gestion des migrants irréguliers, et notamment l'interrogation sur les conséquences de la fermeture du centre de Sangatte.

Face à ces exigences accrues en termes de qualité, aux articulations complexes entre acteurs aux mandats et fonctionnements distincts, il y a un **enjeu fondamental de communication**, afin de clarifier les concepts, les missions et modes d'intervention, **mais aussi de formation, notamment à l'égard du consensus, afin de soutenir son opérationnalisation et ainsi défendre les principes humanitaires.**

Certains exemples de déploiement de la protection civile ont été douloureux (catastrophes naturelles en Algérie, au Sri-Lanka et à Bam en Iran). Le rapport Barnier a aussi suscité un certain nombre d'inquiétudes. Il faut en tirer des leçons et poursuivre le dialogue avec la protection civile, de même qu'avec les militaires. Le **consensus** peut être à cet égard **un sujet et un moteur du dialogue.**

La réforme humanitaire en cours depuis deux ans a un fort impact sur le terrain. Suite à l'étude du rapprochement des différents points du consensus avec ceux de la réforme humanitaire proposée lors de l'atelier, il apparaît que quelques points d'amélioration peuvent être apportés. Malgré la place importante reconnue aux ONG européennes par le Consensus, elles ont en revanche eu une faible implication dans l'élaboration de la réforme humanitaire et de « l'approche cluster ». En revanche les ONG américaines ont beaucoup porté cette réforme par un effort de plaidoyer et de lobbying.

**Présentation du Plan d'action du consensus<sup>15</sup>**  
Des mesures concrètes pour la mise en œuvre des engagements (2008 – 2013)

**Julia STEWART-DAVID, ECHO**

Les dispositions finales du Consensus prévoient la présentation d'un plan d'action par la Commission européenne en vue de son opérationnalisation. Les dispositions finales incluent également un engagement de discussions régulières au sein du Conseil sur la mise en œuvre des principes du consensus. Le Plan d'Action est donc un outil pour assurer que l'engagement collectif se traduise par des actions concrètes. Il a été pensé sous la forme d'un tableau pour une meilleure utilisation des praticiens. Il a été adopté en mai 2008 et endossé par le Conseil en juillet.

Le Conseil a également pris la décision d'établir un groupe de travail spécifique sur l'aide humanitaire (avec date d'effet janvier 2009). Ce groupe sera chargé du suivi des engagements du Consensus et de la mise en œuvre du plan d'Action.

2009 est une année clé, car il est important de donner un certain dynamisme au début du processus, avant les changements au niveau européen. Une évaluation à mi parcours est prévue en 2010 et l'évaluation finale aura ensuite lieu d'ici cinq ans, en 2013.

Le plan d'action se compose de 49 actions, regroupées en six domaines afin d'assurer une meilleure cohérence :

- Sensibilisation et promotion des principes humanitaires et du Droit International Humanitaire ;
- Approches favorisant la mise en œuvre d'une aide de qualité ;
- Renforcement des capacités de réaction ;
- Renforcement du partenariat ;
- Renforcement de la cohérence et la coordination;
- Le continuum de l'aide.

En fonction des résultats attendus, la nature des actions est très variée. Toute la complexité se trouve dans la mise en place d'indicateurs. Plutôt que des indicateurs quantitatifs précis, se sont des indications générales pour chaque domaine d'action, liées aux résultats par activités, qui permettent le suivi.

Ce plan d'action est destiné à la Commission européenne et aux Etats membres, 37 actions leur étant attribuées. Un calendrier indicatif a été réalisé avec mention des résultats escomptés. Celui-ci reste flexible mais vise à impulser une dynamique.

Il n'y a pas d'actions ciblées envers les partenaires directement car ce n'est pas à la Commission de définir les actions qu'ils doivent réaliser. Mais la DG ECHO et les Etats membres ne peuvent bien évidemment faire leur travail sans les partenaires. La société civile a donc un rôle très important dans l'application du consensus.

L'accent a été mis sur la priorisation de certains points clés dans chaque domaine d'action. Cette question n'a pas été chose facile, si l'on rappelle que le brainstorming réalisé en amont du consensus avec les correspondants sur le terrain et l'équipe d'ECHO a fait ressortir 250 propositions d'actions.

Voici, à titre d'exemple, certains points mis en œuvre dans le cadre du plan d'action:

- Une conférence axée sur le DIH a eu lieu en septembre 2008, pour relancer le débat sur le « *European Union Guidelines on promoting compliance with international*

---

<sup>15</sup>Voir : [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/working_paper_en.pdf)

- humanitarian law* » adopté en 2005 et réfléchir quant aux orientations de l'Europe. Ce type d'action ponctuelle permet d'aborder des questions particulières de plaidoyer, d'advocacy et d'accès ;
- D'un point de vue plus technique, un groupe d'analyse au sein d'OCHA travaille sur les différentes approches de diagnostic des besoins déjà existantes, non pas pour en créer une nouvelle mais pour les rendre plus cohérentes ;
  - Un groupe de travail sur les interactions entre ONG humanitaires et militaires a été mis en place ;
  - Dans le cadre de la GHDI, certains points visent à soutenir les nouveaux Etats membres de l'Union afin de comprendre comment être un « bon donateur » ;
  - La Commission finance une cartographie des capacités logistiques sur le terrain.

Le plan d'action est donc un document technique de mise en œuvre d'une déclaration politique. Il y a un enjeu collectif de s'engager autour de la réflexion, du soutien, afin de voir comment améliorer l'action et assurer l'application de ce document. La société civile doit elle aussi prendre à pleine main le consensus pour interpeller par le dialogue les gouvernements des Etats membres.



Pour conclure, je voudrais remercier le Groupe URD pour son accueil ainsi que tous les participants de ces UAH pour la qualité de nos échanges. Ces trois jours ont permis de nous interroger, de récolter des idées et informations qui vont apporter une ère d'inspiration nouvelle pour l'opérationnalisation de ce consensus.



## Conclusions issues d'un travail universitaire

**« Constitution, conventions, déclarations : de l'énoncé des droits à leur application »  
Réalisé par des étudiants du master « Affaires Humanitaires et Coopération Internationales »  
(ACUNS<sup>16</sup>, Marseille)**

Le consensus européen sur l'aide humanitaire correspond, dans l'ordre international, à ce qu'on appelle 'le droit vert' ou 'droit mou', par opposition aux conventions ou décisions de caractère contraignant et/ou prévoyant des mécanismes de suivi, voire de sanction.

La société civile, et notamment les ONG, a cependant appris à tirer partie de ce genre de textes pour inventer, à la marge des mécanismes inter-étatiques, d'autres voies de suivi et d'incitation à l'application de ces dispositions, comme nous l'enseignent les observatoires (comme par exemple celui de l'application de la convention contre les mines anti-personnelles) ou la publication de rapports (Amnesty International, Human Right Watch, Humanitarian Response Index, etc.).

La revue de ces mécanismes fait ressortir trois éléments importants :

- Face à ce type de textes non contraignants, les pressions extérieures sur les Etats semblent être une des seules forces capables de pousser à l'application de ces mécanismes ou même d'éléments comme le consensus. De ce point de vue, il faut que les Etats sentent que les élus, les sociétés civiles et les ONG sont concernés par ce qu'ils font et sont prêts à les interpeller ;
- Puisque le consensus donne beaucoup d'importance au respect du DIH, il est important que les Etats soient ressaisis individuellement pour s'engager dans le travail collectif du consensus pour une meilleure application du DIH. Là encore la société civile joue son rôle aux côtés de structures comme le CICR qui sont des acteurs fondamentaux ;
- Le facteur temps est un autre élément important. Ces mécanismes prennent du temps à être compris, à être appliqués, à être mis en œuvre et à être respectés. Il y a un enjeu important d'accompagnement et de veille, sur la durée, au niveau des terrains de l'action humanitaire ainsi que des Etats membres de l'UE.

---

<sup>16</sup> Le Conseil Académique du Système des Nations unies (ACUNS) est une structure de formation et de recherche, basée notamment à l'université de Marseille, spécialisée sur les relations multilatérales, la gouvernance et la coopération internationale. Voir [www.acuns-europe.org](http://www.acuns-europe.org)

## Présentation du Plan d'Action de Plaisians

**François GRUNEWALD, Président du Groupe URD**

L'objectif de cette réflexion collective était d'aboutir à un document appelé le *Plan d'Action de Plaisians* (PAP), document qui viendrait compléter et/ou questionner le plan d'action du consensus pour les Etats membres de l'Union européenne<sup>17</sup>.

Ce PAP est une proposition militante de femmes et d'hommes, qui, dans des instances de pays divers, se reconnaissent dans les valeurs portées par le consensus européen sur l'aide humanitaire et cherchent à développer des mécanismes pour en renforcer l'application. Il part du principe que l'application et le respect d'un tel consensus dépassent la seule responsabilité des Etats. Il interpelle les acteurs de l'humanitaire, notamment ceux issus de la société civile, ainsi que les élus que ce soit au niveau européen ou au niveau des Etats membres.

Ce plan d'action pose comme préalable la mise en place d'une stratégie large de communication sur le consensus vers les Etats, les opinions publiques, les acteurs humanitaires, les institutions interétatiques (ONU, OTAN, etc.) et les médias.

Il comprend l'établissement d'un mécanisme de type «observatoire multi-acteurs» du consensus européen sur l'aide humanitaire, auquel pourront contribuer les ONG et leurs plateformes, notamment VOICE, CONCORD et les plateformes nationales dans les Etats membres, les think tanks, les syndicats, etc.

Il encourage la mise en œuvre de plans d'action nationaux pour l'introduction du consensus dans les dispositifs des Etats. Il s'agira notamment de soutenir les nouveaux Etats membres dans leur processus d'appropriation des principes fondateurs de l'humanitaire européen.

Le PAP permettra par ailleurs une veille sur l'application des grandes dispositions du consensus, notamment celles relatives au respect du Droit International Humanitaire (DIH) et des principes humanitaires. C'est dans ce cadre, et pour clarifier les interactions avec la sphère politique, que le consensus européen sur l'aide humanitaire stipule que l'humanitaire n'est pas un outil de gestion de crise. Il invite cependant les Etats à jouer pleinement leur rôle et appelle la diplomatie à œuvrer pour améliorer l'accès aux populations.

Le PAP offrira ainsi un cadre de suivi et, si besoin, d'interpellation, pour assurer que les responsabilités soient effectives tout en garantissant le respect des principes humanitaires.

Le PAP promeut un engagement de tous pour l'amélioration de la qualité de la réponse, tant dans l'extrême urgence que dans les crises durables et trop souvent oubliées. La question de la qualité est typiquement une question qui relève d'une responsabilité partagée entre acteurs et bailleurs de fonds. Il soutient aussi l'idée qu'une attention plus accrue soit portée sur les phases d'avant crise, et notamment tout ce qui tient à la prévention et à la préparation aux désastres.

Le PAP crée enfin un cadre permettant de surveiller que les engagements pris pour cadrer l'utilisation des forces armées et de la Protection civile dans l'action humanitaire soient respectés. Il souhaite ainsi contribuer à la défense d'un espace humanitaire large et ouvert, dans lequel les principes humanitaires permettent un accès, une assistance et une protection des populations que guerres et désastres ont mis dans des états de vulnérabilité extrême.

---

<sup>17</sup> Voir annexe de la page 47 à 55.

Dans sa structure, le PAP s'inspire du Plan d'action que la Commission européenne a mis en oeuvre pour soutenir la mise en place du consensus. Ainsi, les champs d'action 1 à 7 du PAP reprennent dans leurs titres les mêmes intitulés que ceux du plan communautaire.

Ce PAP doit être vu comme un outil supplémentaire d'opérationnalisation du consensus. Par cette démarche, chaque participant a pris le défi de réfléchir au détail du consensus tout comme les décideurs ont pu le faire. La responsabilité de l'opérationnalisation du consensus est partagée. Chaque acteur doit prendre du recul sur ses pratiques, afin d'analyser et de se questionner sur ses capacités à améliorer l'aide humanitaire.

Ce document établi, le Groupe URD s'engage à aller plus loin dans sa démarche pour l'opérationnalisation du consensus. Ce suivi se fera certainement en trois temps :

- A court terme : via les médias ; il est important de faire savoir que la société civile s'est saisie du consensus et des enjeux de son suivi et de son application, via une réflexion particulière sur des éléments clés qui nous semblaient importants. Un communiqué de presse a donc été rédigé et envoyé à la presse durant la semaine suivant les UAH ;
- A moyen terme : s'assurer que pour les élections européennes de 2009, les élus aient pris connaissance du consensus et de son plan d'action. En effet, ce nouveau parlement constituera un acteur privilégié dans la mise en oeuvre du consensus. Le Groupe URD s'engage à faire ce travail auprès des listes électorales en France et tentera de mobiliser des partenaires, dont certains participants aux UAH qui ont manifesté leur intérêt, afin de suivre cette démarche dans d'autres pays ;
- A plus long terme : suite à la constitution de la nouvelle Commission Européenne fin 2009, il s'agira de voir comment poursuivre ces actions de sensibilisation en fonction du contexte.

De façon plus globale, il serait important d'envisager la création d'un module pédagogique qui pourra être mis à la disposition des ONG et des universités pour faire ressortir les éléments clés du consensus ainsi que les enjeux actuels pour le secteur.

Pour clore ces 6<sup>e</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire je tiens à présenter mes sincères remerciements pour l'organisation de cet événement, pour la qualité des échanges et enfin pour l'intérêt que vous avez porté pendant ces trois jours au consensus et à son opérationnalisation.

Merci à tous d'être venus à la Fontaine des Marins ;  
Merci à toutes les personnes qui se sont admirablement bien occupées de la logistique ;  
Merci à Julia pour sa contribution qui nous a été précieuse ;  
Merci aux représentants des Etats ;  
Merci aux ONG, et à l'ensemble des acteurs présents qui ont enrichi le débat.

## Annexes

### ❖ Annexe 1

Programme des sixièmes Universités d'Automne de l'Humanitaire

### ❖ Annexe 2

Liste des intervenants et participants aux 6<sup>ème</sup> UAH

### ❖ Annexe 3

Le Plan d'Action de Plaisians



## Programme des sixièmes Universités d'Automne de l'Humanitaire

**Jeudi 23 octobre 2008**

### **Matin : Introduction**

9h30 - 10h30 : **Accueil** des participants

10h30 - 11h : **Ouverture** des 6<sup>es</sup> UAH

- Discours de **bienvenue** (*François Grünewald, Groupe URD*)
- Présentation des thématiques et de la méthode d'animation (*Véronique de Geoffroy, Groupe URD*)

11h - 12h45 : **Présentation du consensus européen sur l'aide humanitaire :**

- *Julia Stewart-David, ECHO*
- *Paula Hokkanen, VOICE*
- *Patrick Lachaussée, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (Centre de Crise)*

### **Après-midi : L'humanitaire européen sur le terrain : état des lieux des pratiques actuelles**

14h – 15h30 : **Première série d'ateliers :**

- **Groupe 1 :** Les conflits durables : l'exemple du Tchad (*Groupe URD*)
- **Groupe 2 :** Un conflit politique aux marges de l'Europe: l'exemple de la Géorgie (*Michel MASSON, CICR*)
- **Groupe 3 :** Les catastrophes naturelles à dynamique rapide et peu prévisible : l'exemple du Myanmar (*Domitille KAUFFMANN, Groupe URD et Franck HAASER, Veoliaforce*)

16h – 17h45 : **Restitution des ateliers en plénière et débats**

17h45 - 18h : **Synthèse de la journée** et présentation des ateliers du lendemain

**Vendredi 24 octobre 2008**

### **Matin : Le consensus et la communauté des Etats**

9h – 10h30 : **Deuxième série d'ateliers**

- **Groupe 4 :** Les réformes des mécanismes nationaux d'action humanitaire à l'aune du consensus : les cas de la Grande-Bretagne, de la Suède et de l'Espagne (*Manuel Sanchez-Montero, FRIDE*)
- **Groupe 5 :** L'Europe et les Etats-Unis : le consensus européen dans le dialogue transatlantique (*Kelly Johnson, GPPI*)

- **Groupe 6 :** Le consensus entre les principes de Paris (OCDE) et les principes de Stockholm (GHD) – (*François Grünewald, Groupe URD*)

11h – 12h45 : **Restitution des ateliers en plénière et débats**

### **Après-midi : Le consensus et les acteurs humanitaires**

14h – 15h30 : **Troisième série d'ateliers**

- **Groupe 7 :** La qualité de l'aide dans le consensus : une responsabilité partagée (*Jesús García-Luengos, IECAH*)
- **Groupe 8 :** Les ONG entre consensus européen et réforme des Nations Unies (*Jean Saslawsky, Médecins du Monde*)
- **Groupe 9 :** Gestion des crises : le rôle de la Protection Civile (*Bruno Maestracci, Protection Civile Française*)

16h – 17h45 : **Restitution des ateliers en plénière et débats**

17h45 - 18h : **Synthèse de la journée** et présentation du programme du lendemain

**Samedi 25 octobre 2008**

### **Matin : Session finale**

9h – 9h30 : **Séance plénière**

- Introduction (Groupe URD)
- Présentation du Plan d'action du consensus (*Julia Stewart-David, ECHO*)

9h30 – 9h45 : **Présentation**

- Thème : « **Constitutions, conventions, déclarations, journées mondiales : de l'énoncé des droits à leur application** » (*André Tschumi, étudiant en Affaires Humanitaires & Coopération Internationale \_ ACUNS, Marseille*)

9h45 – 11h : **Atelier en sous-groupes**

- Travaux de réconciliation entre le contenu du plan d'action d'ECHO et les résultats des différents ateliers de ces Universités d'Automne de l'Humanitaire

11h15 – 12h30 : **Restitution des ateliers**

12h30 – 13h00 : **Séance plénière**

- Synthèse générale (*François Grünewald, Groupe URD*)
- **Clôture** des 6<sup>es</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire (*Groupe URD*)

## Liste des participants aux UAH 2008

NOM	PRENOM	ORGANISATION
AELVOET	Claudine	MAE Belgique
ARENAS	Nahuel	Intermon Oxfam (Mozambique)
BASTID	Pierre	Groupe URD
BAUDOUIN	Nicolas	MAEE / CDC
BRUNET	Pierre-Julien	Groupe URD
CHARPENTIER	Séverine	Université Paris XII
DAUBLAIN	Maxence	Indépendant
DE GEOFFROY	Agnès	Groupe URD
DE GEOFFROY	Véronique	Groupe URD
DE PERRIERE	Gilles	Université de Montpellier
DELESTRANGE	Jean	ECHO
DOERR-WILL	Marjolaine	Electriciens sans frontières
FELTEN	Peter	Federal Foreign Office (Allemagne)
GARCIA-LUENGOS	Jesus	IECAH
GIBERT	Florence	Groupe URD
GILET	Bernard	Indépendant
GIRE	Pierre-Jean	ACUNS
GRUNEWALD	François	Groupe URD
HAASER	Franck	Veoliaforce
HAIM	Juliette	Groupe URD
HOKKANEN	Paula	VOICE
JOHNSON	Kelly	GPPI
KAUFFMANN	Domitille	Groupe URD
KEITA	Sékouna	Université de Metz
KHELLADI	Mahieddine	Secours Islamique Français
LACHAUSSEE	Patrick	MAEE / CDC
LEGUAY	Floriane	Université Paris II
MAESTRACCI	Bruno	Protection civile française
MAHAMDOU	Amina	Groupe URD
MASSON	Michel	CICR
McCRORY	Michelle	Development Initiatives
MEDERT LE BORGNE	Friedrun	CICR
MISRAOUI	Djamel	Secours Islamique Français
N'GUYEN	Mathilde	Veoliaforce
NUSSBAUM	Camille	IECAH
PATINET	Julie	Groupe URD
PLUMAS	Frédéric	Veoliaforce
PRINCE	André	Groupe URD
RIES	Alain	AFD
SANCHEZ-MONTERO	Manuel	FRIDE
SARRAT	Olivier	Groupe URD
SASLAWSKY	Jean	MDM
SCHOEFFERT	Philippe	Indépendant
SIDMAN	Michael	Medair
SOKPOH	Bonaventure	Groupe URD
SOUAK	Fouad	ACUNS
STEWART-DAVID	Julia	ECHO
SUTHERLAND	Etienne	Groupe URD
TAISSON	Jeanne	Groupe URD
TEN HOEVEN	Johan	Medair
TORDOFF	Justine	RedR UK
TSCHUMI	André	ACUNS

## Plan d'Action de Plaisians

### **Des acteurs humanitaires se mobilisent autour du consensus européen sur l'aide humanitaire.**

Le Plan d'action de Plaisians propose un mécanisme de veille multi-acteurs sur les grandes dispositions stratégiques et les engagements clés du consensus européen sur l'aide humanitaire.

Il y a bientôt un an était signé à Lisbonne, grâce l'énergie de la présidence portugaise de l'Union, le consensus européen sur l'aide humanitaire. Le Conseil de l'Europe, le Parlement Européen et la Commission Européenne s'engageaient ainsi sur les valeurs fondamentales et les principes universels de l'action humanitaire (indépendance, impartialité, neutralité, universalité), soulignant l'importance des Nations Unies, des ONG et du Mouvement de la Croix Rouge. Ce consensus représente un progrès majeur parce qu'il entérine une vision partagée d'un humanitaire basé sur des principes et à la recherche d'une plus grande efficacité au service des populations.

Un an après et profitant de la présidence française de l'Union Européenne, plus de 70 personnes se sont retrouvées du 23 au 25 Octobre 2008 dans le petit village de Plaisians en Drôme Provençale. Il s'agissait, à l'occasion des 6èmes Universités d'Automne de l'Humanitaire organisées par le Groupe URD, de faire le point sur la mise en place de ce consensus et les enjeux d'un suivi citoyen. Venant d'institutions européennes (DG ECHO), d'Etats membres (France, Allemagne, Belgique), de structures de recherche espagnoles, britanniques et françaises, d'ONG de terrain ou de collectifs (MDM, OXFAM-Intermon, VOICE, etc.) et d'universités (Conseil Académique des Nations Unies, Universités de Montpellier et d'Aix en Provence, Paris XII-Créteil), ils ont développé ensemble le Plan d'Action de Plaisians (PAP).

Ce PAP est une proposition militante de femmes et d'hommes, qui, dans des instances de pays divers, se reconnaissent dans les valeurs portées par le consensus européen sur l'aide humanitaire et cherchent à développer des mécanismes pour en renforcer l'application. Il part du principe que l'application et le respect d'un tel consensus dépassent la seule responsabilité des Etats. Il interpelle les acteurs de l'humanitaire, notamment ceux issus de la société civile, ainsi que les élus que ce soit au niveau européen ou au niveau des Etats membres.

Ce plan d'action pose comme préalable la mise en place d'une stratégie large de communication sur le consensus vers les Etats, les opinions publiques, les acteurs humanitaires, les institutions interétatiques (ONU, OTAN, etc.) et les médias.

Il comprend l'établissement d'un mécanisme de type «observatoire multi-acteurs» du consensus européen sur l'aide humanitaire, auquel pourront contribuer les ONG et leurs plateformes, notamment VOICE, CONCORD et les plateformes nationales dans les Etats membres, les think tanks, les syndicats, etc.

Il encourage la mise en œuvre de plans d'action nationaux pour l'introduction du consensus dans les dispositifs des Etats. Il s'agira notamment de soutenir les nouveaux Etats membres dans leur processus d'appropriation des principes fondateurs de l'humanitaire européen.

Le PAP permettra par ailleurs une veille sur l'application des grandes dispositions du consensus, notamment celles relatives au respect du Droit International Humanitaire (DIH) et des principes humanitaires. C'est dans ce cadre, et pour clarifier les interactions avec la sphère politique, que le consensus européen sur l'aide humanitaire stipule que l'humanitaire n'est pas un outil de gestion

de crise. Il invite cependant les Etats à jouer pleinement leur rôle et appelle la diplomatie à œuvrer pour améliorer l'accès aux populations.

Le PAP offrira ainsi un cadre de suivi et, si besoin, d'interpellation, pour assurer que les responsabilités soient effectives tout en garantissant le respect des principes humanitaires.

Le PAP promeut un engagement de tous pour l'amélioration de la qualité de la réponse, tant dans l'extrême urgence que dans les crises durables et trop souvent oubliées. La question de la qualité est typiquement une question qui relève d'une responsabilité partagée entre acteurs et bailleurs de fonds. Il soutient aussi l'idée qu'une attention plus accrue soit portée sur les phases d'avant crise, et notamment tout ce qui tient à la prévention et à la préparation aux désastres.

Le PAP crée enfin un cadre permettant de surveiller que les engagements pris pour cadrer l'utilisation des forces armées et de la Protection civile dans l'action humanitaire soient respectés. Il souhaite ainsi contribuer à la défense d'un espace humanitaire large et ouvert, dans lequel les principes humanitaires permettent un accès, une assistance et une protection des populations que guerres et désastres ont mis dans des états de vulnérabilité extrême.

Dans sa structure, le PAP s'inspire du Plan d'action que la Commission européenne a mis en oeuvre pour soutenir la mise en place du consensus. Ainsi, les champs d'action 1 à 7 du PAP reprennent dans leurs titres les mêmes intitulés que ceux du plan communautaire.



<b>CHAMP D'ACTION PRELIMINAIRE: COMMUNIQUER, DIFFUSER ET SUIVRE L'APPLICATION DU CONSENSUS</b>		
<i>Résultat attendu : Meilleure application et amélioration continue du Consensus</i>		
<b>Action proposée</b>	<b>Qui ?</b>	<b>Commentaires</b>
Diffuser le Consensus Humanitaire Européen de façon large auprès des institutions (parlements, ministères). Il faut notamment profiter des prochaines élections européennes pour mettre le Consensus sur la table auprès de toutes les listes tant au niveau bruxellois qu'au niveau des différents Etats membres.	Les ONG et think tanks nationaux	Indispensable préalable à la mise en œuvre
Diffuser le Consensus Humanitaire Européen de façon large auprès du grand public	Les ONG et think tanks nationaux	Essentiel pour garder la pression
Diffuser le Consensus Humanitaire Européen de façon large auprès des médias	Les ONG et think tanks nationaux	Vu l'importance croissante des médias dans le monde, leur rôle dans la promotion de l'esprit et de la lettre du consensus peut être essentiel
Diffuser le Consensus Humanitaire Européen de façon large auprès des structures de formation et des universités qui forment les humanitaires	Les responsables des formations	En Europe, il y a plus de 30 institutions de formation sur l'humanitaire qui voient chaque année passer des centaines de futurs humanitaires.
Clarifier un certain nombre de termes et de concepts	Think tanks, CE, EU, Etats membres (EM)	Il y a trop d'imprécision sur certains concepts (ex : protection, défense, sécurité civile)
Faire un effort de cohérence entre pratiques humanitaires à l'extérieur et à l'intérieur de l'Europe (migration, requérants d'asile)	Etats membres, ONG	Sujet sensible mais important, car c'est aussi une partie de l'image de l'Europe
Mobiliser la société civile et les élus pour la mise en cohérence des pratiques des Etats avec le Consensus	Les ONG et think tanks nationaux	La demande de la société civile pour que les Etats respectent le consensus
Proposer aux Etats de faire leurs propres plans d'actions pour intégrer le consensus dans le dispositif national	ONG, Think tanks et élus, et EM	Avec une contrainte de redevabilité auprès du Conseil et du parlement national
Organiser la mise en œuvre et des étapes adaptées aux différents Etats et notamment aux nouveaux Etats membres (mécanismes divers de jumelage, staff on loan)	Etats, CE, Think tanks, ONG	Tenir compte des capacités différentes des Etats membres
Suivi citoyen du Consensus (mise en place d'un mécanisme de type observatoire)	Think tanks, media	Attention, il ne s'agit pas de faire classement
Identifier les points faibles du Consensus et chercher des moyens de l'améliorer	Tous	Dead line 2013

**PREMIER CHAMP D'ACTION: PROMOUVOIR LES PRINCIPES HUMANITAIRES ET LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE (ADVOCACY)**

*Résultat attendu : Engagement renforcé de l'Union Européenne pour assurer une aide humanitaire neutre et indépendante et pour protéger l'espace humanitaire.*

<b>Article Consensus</b>	<b>Action proposée</b>	<b>Qui ?</b>	<b>Commentaires</b>
10 à 17	Mettre en valeur l'importance de la communication des principes humanitaires notamment dans les Etats où se déroulent les crises et auprès des populations vivant dans les zones affectées ;  Diffuser le Consensus en interne dans les structures humanitaires, sur le terrain ou lors des formations au départ.	Tous les acteurs engagés dans l'action humanitaire	Les valeurs portées par le Consensus Humanitaire Européen représentent une force collective pour des négociations avec des Etats «difficiles» ainsi qu'avec les USA dans le cadre du dialogue transatlantique.
10 à 15	Communiquer avec les gouvernements des pays potentiellement bénéficiaires sur les principes humanitaires et sur le consensus en général.	ONG UE UN	Ceci doit permettre de mieux promouvoir les principes humanitaires et de mieux faire comprendre la raison d'être de la présence des acteurs humanitaires.
	Assurer que soit pris en compte, dans la revue par les pairs du DAC, les éléments du consensus, afin que leur application soit regardée de façon régulière.	DAC/OCDE Etats membres ONG	Cet exercice de revue par les pairs est très riche mais doit être suivi par les institutions non étatiques

## DEUXIEME CHAMP D'ACTION: METTRE EN ŒUVRE LES APPROCHES QUALITE POUR L'AIDE

*Résultat attendu : Les besoins humanitaires sont identifiés et pris en charge de façon plus efficace, avec une plus grande attention aux crises oubliées, aux vulnérabilités spécifiques et aux approches centrées sur les résultats. L'aide est de la meilleure qualité possible.*

Article Consensus	Action proposée	Qui ?	Commentaires
Annexe	Promouvoir l'utilisation des critères détaillés de l'Annexe ; <i>principes, normes et critères d'évaluation de l'aide humanitaire.</i>	Experts en évaluation, acteurs humanitaires	Cette annexe donne une définition de la qualité attendue de l'aide, elle est vue comme un point très important qui mérite d'être mis en valeur
31 à 39 40 à 47	Etudier avec ECHO et les Etats Membres des mécanismes de financements des diagnostics. Les ONG ont souvent du mal à envoyer des équipes pour faire des diagnostics fins, notamment dans les crises complexes, et ces diagnostics, essentiels pour la qualité, sont rarement financés. Une autre approche à étudier est le renforcement de la place des ONG dans les missions de diagnostic réalisées par les agences des Nations Unies.	FP Watch Group (VOICE) ECHO Etats Membres	L'impact de la qualité du diagnostic sur la qualité des programmes est important. Des exercices de type analyse stratégique peuvent être soutenu par les bailleurs, en parallèle au financement du CAP
47	Face à des situations turbulentes, il faut soutenir la mise en place d'un dialogue qui prévoit les différents scénarios et risques des projets avec les bailleurs. Un travail de recherche sur les outils de <i>multi-scénario planning</i> est en cours et il sera intéressant d'en partager les résultats.	ECHO terrain ONG, Etats membres, think tanks	S'inspirer des pratiques de DFID et des assistants techniques (AT) de la DG ECHO.
44 Annexe (§4)	Il faut promouvoir au sein des ONG le recours à des spécialistes des sciences sociales afin de mieux consulter les populations locales.	ONG par le biais de groupe de travail dans les collectifs	Les analyses fines que ceci permettrait augmenteraient l'adaptation des réponses aux crises, notamment aux crises durables.
41 47	Promotion d'outils d'évaluation communs pour toutes les crises. Un travail avec des personnes spécialisées dans les diagnostics pourra être riche d'enseignement.	Collectifs d'ONG ECHO, think tanks	

### TROISIEME CHAMP D'ACTION: RENFORCER LES CAPACITES DE REPONSE

*Résultat attendu : La réponse appropriée et rapide aux crises humanitaires est renforcée, l'assistance internationale renforçant l'action locale comme première ligne de réponse.*

Article Consensus	Action proposée	Qui ?	Commentaires
54 (plan action 18) 72	Renforcer dans chaque Etat la centralisation des informations sur les ressources humanitaires (ONG, privés, moyens de l'Etat) ; Renforcer l'échange d'informations sur les ressources entre les Etats membres, la Commission. Utiliser pour cela les mécanismes existants (Financial Tracking Services, FTS). Assurer le lien avec le système UN, en particulier OCHA	Etats membres, plateformes d'ONG, EC, ONU	Ceci peut d'une part se faire en lien avec le FTS et de façon pratique en renforçant l'échange entre les systèmes de pré-stockage.
75, 76 90	Renforcer au niveau des Etats membres comme de la Commission la mobilisation des moyens pour la prévention et la préparation aux désastres (recommandations de la déclaration de Kobé et des principes de Hyogo)	Etats membres, plateformes d'ONG, EC, ONU	Ceci doit devenir une réelle priorité avec la prise de conscience des risques accrus sur la planète.
33	Faire des crises oubliées une priorité.	Etats membres, plateformes d'ONG, EC, ONU	Ces crises non seulement sont des dangers pour la sécurité internationale, elles mettent en danger la vie et les chances de futur de populations entières.
57	Renforcer l'application de l'article 57 : Compte tenu de l'aspect multiforme (des fonctions variées) de la protection civile, ne l'utiliser que dans le cadre de catastrophes naturelles ou technologiques ; Clarifier en interne dans chaque Etat membre et au sein de l'UE les missions des différents types de protection civile, de sécurité civile, et mieux définir leurs missions.	Etats membres, EC, Think tanks Protections civiles, forces armées	Il importe de mieux comprendre et utiliser les avantages comparatifs des uns et des autres dans des domaines de validité clairement identifiés.

## QUATRIEME CHAMP D'ACTION: RENFORCER LES PARTENARIATS

*Résultat attendu : Les partenariats bien coordonnés pour la distribution efficace de l'aide sont renforcés, la base des donateurs est élargie, la participation locale dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide humanitaire est renforcée.*

Article consensus	Action proposée	Qui ?	Commentaires
16 17	Renforcer (voire créer) des interfaces plus fréquentes et plus efficaces entre les politiques et les ONG sur la question de l'accès (UN, UE) ; Des mécanismes inspirés du modèle britannique ou allemand (réunions régulières avec le Ministère) doivent pouvoir être renforcés au niveau de l'UE (réunions régulières avec le Commissaire européen) et dans les EM.	ONG (internationales et locales) et collectifs d'ONG politiques	
70	Il importe de renforcer l'implication des ONG européennes dans la réforme humanitaire et notamment dans son volet « clusters » : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut assurer que ces clusters ne sont pas simplement des outils au service des Nations Unies mais qu'ils servent bien toute la communauté humanitaire ;</li> <li>- Il faut éviter entre autres que les agences onusiennes en position de « cluster lead » ne se retrouvent juge et partie, notamment dans l'attribution des fonds ;</li> <li>- Il faut tout faire pour permettre d'opérationnaliser dans ces espaces stratégiques les valeurs du consensus.</li> </ul>	ONG, agences de l'ONU, Bailleurs, Etats Membres	
53	Renforcer la collaboration avec les acteurs institutionnels locaux sur le terrain, dès que la situation politique le permet ; Renforcer le travail en partenariat avec la société civile locale.	ONG, Etats membres, Commission.	Vue leur importance dans la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles, mais aussi dans la gestion des répercussions des crises durables
	Renforcer les partenariats dans le domaine de la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles, mais aussi dans la gestion des répercussions des crises durables		

## CINQUIEME CHAMP D'ACTION: RENFORCER LA COHERENCE ET LA COORDINATION

*Résultat attendu : Les liens entre les donateurs de l'Union Européenne et les autres donateurs sont renforcés afin d'améliorer l'efficacité de la contribution globale de l'Union Européenne. La liaison entre les différents types d'acteurs présents sur le terrain est renforcée. Les considérations humanitaires sont pleinement prises en compte dans les autres politiques de l'UE.*

Article Consensus	Action proposée	Qui ?	Commentaires
28	Promouvoir le partage et l'échange d'information.	ECHO Collectifs d'ONG Cellules de crises des EM, Nations Unies (OCHA)	Recherche de transparence (pas seulement financière) et de redevabilité vers les donateurs mais aussi vers les populations bénéficiaires
Plan action 41 :	Renforcer le FTS, c'est-à-dire le rendre complet ; vérifier qu'il soit utilisé par les Etats membres, mais aussi par les ONG et le secteur privé.	Etats, ONG, autres bailleurs non conventionnels	rôle d'ECHO ? « 14 points »
54 (plan action 18) 72	Renforcer dans chaque Etat la centralisation des informations sur les ressources humanitaires (ONG, privés, moyens de l'état) ; Renforcer l'échange d'informations sur les ressources entre les Etats membres, la Commission.	ECHO, Etats membres	En lien avec le FTS
99 à 101, dispositions finales	Faire en sorte que chaque Etat écrive son propre plan d'action et le partager au sein du DAC. Les efforts d'intégration des principes de la GHDI dans les politiques nationales et du suivi qui en sera fait lors des revues par les pairs doivent être au cœur de la veille conduite par le PAP.	Etats membres, Elus, Think tanks	Rôle des ONG et autres acteurs humanitaires : processus collaboratif
25	Assurer le lien avec le système UN, en particulier OCHA dans un cadre cohérent avec les principes du Consensus. Toute l'attention doit notamment être portée aux situations complexes induites par l'existence de missions intégrées, où le risque d'instrumentalisation de l'action humanitaire à des fins politiques ou militaires est fort.	CE, ECHO, ONG, Think tanks, Etats membres, ONU	La CE et notamment ECHO se sont fortement engagés pour assurer le succès de la réforme humanitaire des NU

## SIXIEME CHAMP D'ACTION: LIER URGENCE, REHABILITATION ET DEVELOPPEMENT

*Résultat attendu : L'aide humanitaire est focalisée sur la réponse d'urgence en réponse aux besoins humanitaires et est mieux liée avec le développement à plus long terme ainsi que les autres types d'assistance. Les activités de réduction des risques (DRR) sont renforcées et de plus en plus supportées par les approches de plus long terme.*

Article Consensus	Action proposée	Qui ?	Commentaires
22 78 Annexe(§6)	Assurer qu'il y a des liens entre les plateformes quand il existe des collectifs séparés d'ONG urgentistes et développeurs. Assurer que le lien urgence-développement soit discuté en commun et qu'il ne reste pas une responsabilité des « urgentistes », comme c'est encore trop souvent le cas.	Collectif d'ONG ECHO/AIDCO	Travail avec la CE sur les questions de transition des financements
77, 78	Améliorer les mécanismes de partage d'information entre acteurs de l'urgence et du développement. Les ONG d'urgence devraient notamment signaler systématiquement leur départ et assurer une bonne passation des informations pour la phase post-urgence.		Importance du focus spécifique sur les crises oubliées
22	Identifier les moyens pour que les Journées Européennes du Développement comportent un temps / espace « humanitaire » pour que les questions d'interaction entre les Consensus Européen du Développement et de l'Humanitaire puissent être discutés conjointement.	Collectif d'ONG	Il ne s'agit pas de noyer l'un dans l'autre mais de faire ressortir convergences et spécificités

