

**Le Plan d'Action de Plaisians
(PAP)**

Le Consensus Européen sur l'aide Humanitaire sous surveillance ...

Octobre 2008

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 URD¹, 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 (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 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.

¹ Groupe URD, www.urd.org

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 s'est donné 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.

CHAMP D'ACTION PRELIMINAIRE: COMMUNIQUER, DIFFUSER ET SUIVRE L'APPLICATION DU CONSENSUS

Résultat attendu : Meilleure application et amélioration continue du Consensus

Action proposée	Qui ?	Commentaires
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.

Article Consensus	Action proposée	Qui ?	Commentaires
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 aussi 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 avec de bons niveaux.

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	Notamment pour les crises géographiques de proximité.

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 effectives 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"> - 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 ; - 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 ; - Il faut tout faire pour permettre d'opérationnaliser dans ces espaces stratégiques les valeurs du consensus. 	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