

Stratégie d'Action Humanitaire de la Coopération Espagnole au Développement

Résumé exécutif



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

1. Présentation de la Stratégie

La Stratégie d'action humanitaire de la coopération espagnole repose essentiellement sur la loi 23/1998 du 7 juillet relative à la coopération internationale au développement et sur le Plan directeur de la coopération espagnole 2005-2008. Elle inclut également des aspects relatifs à l'action humanitaire contenus dans d'autres lois, traités et conventions (internationales et régionales), ainsi que dans d'autres engagements souscrits par le gouvernement espagnol.

Le but de la présente Stratégie d'action humanitaire de la coopération espagnole (qui concerne tous les acteurs de la coopération espagnole, les administrations publiques, les ONG, les établissements et les institutions scientifiques, ainsi que des organisations de la société civile de nature très diverse) est d'orienter l'activité des différents acteurs pour améliorer la réponse humanitaire de notre pays et son insertion dans la réponse humanitaire mondiale, en contribuant à améliorer la situation des populations vulnérables de notre planète.

La Stratégie assume les engagements des Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire souscrits par notre pays. En 2004, le gouvernement espagnol a adhéré à cette initiative internationale qui regroupe les plus importants donateurs et qui établit 23 principes de l'action humanitaire (AH). Le gouvernement espagnol et l'ensemble des administrations publiques de l'État veilleront à ce que leur action humanitaire respecte ces principes et ne compromette pas l'impartialité, la neutralité et l'indépendance des acteurs humanitaires. La Stratégie tend à rassembler et à rendre plus efficaces les efforts humanitaires de la société espagnole et de ses institutions, tout en respectant les mandats et l'autonomie de chaque acteur.

2. Justification

Au cours des dernières années, l'AH est devenue l'un des instruments les plus visibles de la coopération internationale et la partie de l'AOD (aide officielle au développement) qui a le plus augmenté. Ainsi, en une décennie, l'AH est passée de 3% à plus de 12% de l'ensemble de l'AOD. Cela s'explique par l'accroissement du phénomène de vulnérabilité à l'échelle mondiale et par les changements qui se sont produits sur la scène internationale.

Dans notre pays aussi, ce changement a été manifeste. De nombreux acteurs publics et non gouvernementaux participent désormais à l'AH. Les fonds publics destinés à des projets humanitaires se sont fortement accrus et, en 2005, ils ont atteint 108 millions d'euros. Tout cela exigeait que la coopération espagnole élabore pour la première fois une stratégie dans ce secteur.

3. Cadre de référence

Il convient de souligner que l'AH est réglementée par une série d'accords internationaux et d'instruments législatifs et institutionnels de nature diverse. Certains d'entre eux sont d'ailleurs très spécifiques et ont moins de rapport avec les autres cadres réglementaires de la coopération au développement. La présente Stratégie tient compte précisément de la spécificité de l'AH et se caractérise par cette approche.

En ce qui concerne le cadre institutionnel de l'AH il convient de souligner, sur le plan international, le rôle central de l'ONU et de son Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), et sur le plan européen, le rôle du Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO) ainsi que celui des ONG spécialisées implantées dans notre pays. La présente Stratégie prône le renforcement de la coordination et le multilatéralisme actif.

Le cadre réglementaire, référence du cadre théorique

L'AH s'est dotée d'un cadre réglementaire spécifique basé sur le respect d'une série de principes et de valeurs, qui se traduit par des dispositions et des instruments juridiques de différentes nature et portée.

CADRE RÉGLEMENTAIRE INTERNATIONAL

Droit international humanitaire (DIH)
Conventions de Genève de 1949 et Protocoles additionnels de 1977 et 2006
Droit international des réfugiés
Droit international des droits de l'homme
Résolution 46/182 de l'Assemblée générale de l'ONU
Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
Code de conduite du mouvement international de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge et des ONG pour le secours en cas de désastre



CADRE RÉGLEMENTAIRE ÉTATIQUE

Loi relative à la coopération internationale au développement (1998)
Plan Directeur de la Coopération Espagnole 2005-2008
Loi Sur la Défense National 5/2005
Différentes normes des communautés autonomes



CADRE THÉORIQUE ORIENTANT LA COOPÉRATION ESPAGNOLE

La stratégie défend une conception de l'action humanitaire, plus large que celle simplement de l'aide ou de l'assistance. Elle considère la protection des victimes comme un élément essentiel et introduit différentes dimensions en tant qu'éléments de l'action humanitaire : la dimension préventive, la dimension de réponse aux désastres, la dimension de réhabilitation immédiate et la dimension d'incidence et de sensibilisation

LA STRATÉGIE S'ENGAGE EN FAVEUR DE SUIVANTS PRINCIPES ET VALEURS

D'humanité, d'impartialité, de non discrimination, de neutralité, d'indépendance et d'universalité en tant que valeurs essentielles de l'action humanitaire, et insiste également sur d'autres valeurs comme l'équité de genre, l'égalité, le développement de la capacité locale, la participation, la précaution, la qualité et la reddition de comptes

APPROCHE

des droits
multisectorielle et intégrée
de réduction des risques



CONCEPTS PRINCIPAUX

Action humanitaire, menace, désastre, mitigation, caractère lié de l'aide au développement, risque, connectivité, préparation, prévention, vulnérabilité

4. Cadre d'intervention

OBJECTIF GÉNÉRAL:

Améliorer la situation des populations touchées par des désastres et des conflits, en renforçant le système espagnol de réponse et de prévention, ainsi que sa contribution à la réponse humanitaire globale et sa coordination avec celle-ci.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE 1

Améliorer la capacité et l'efficacité de la réponse humanitaire de la coopération espagnole, en accroissant la quantité et la qualité de celle-ci.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE 3

Améliorer les relations et la coordination de tous les acteurs impliqués, en encourageant la participation de la société civile.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE 5

Accroître l'engagement de la coopération espagnole au sein des initiatives internationales.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE 2

Contribuer à la réduction des risques et à la lutte contre la vulnérabilité extrême, en combinant les réponses à court et à long terme.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE 4

Inscrire l'AH dans l'ensemble de la coopération espagnole de telle sorte qu'elle préserve sa spécificité, tout en impulsant les synergies avec les autres instruments.

OBJECTIF SPÉCIFIQUE 6

Contribuer à une plus grande prise de conscience, sur le plan national et international, de la nécessité de prévenir et de répondre plus efficacement à ce type de désastre.

LIGNES STRATÉGIQUES

Ces objectifs sont précisés dans le présent document par des lignes stratégiques afférentes à l'adéquation institutionnelle, à une conception étendue de l'humanitaire, à sa relation avec d'autres instruments et actions de sensibilisation et d'incidence.

ACTIONS PRIORITAIRES:

Objectif spécifique 1:

- Assignation d'un montant spécifique à l'AH.
- Assignation de lignes spécifiques de financement et de modalités prévisibles et flexibles.
- Réforme et renforcement de l'AECI dans ces domaines. Unité responsable de l'AH chargée de toutes les phases du cycle, de la prévention et la préparation à la réhabilitation immédiate.
- Élaboration de protocoles d'action.
- Introduction de critères de qualité: indicateurs Sphère, « COMPAS ».

Objectif spécifique 2:

- Mise en œuvre de mécanismes stables de coordination avec tous les acteurs.
- Respect des lignes directrices d'Oslo lors de la participation de contingents militaires à des tâches humanitaires.

Objectif spécifique 3:

- Soutien du CERF et des initiatives de l'OCHA en matière multilatérale; renforcement du système.
- Élaboration du plan d'application des bonnes pratiques de l'aide humanitaire.

Objectif spécifique 4:

- Encouragement des actions visant à la réduction des risques.
- Renforcement des systèmes locaux de prévention et de réponse.

Objectif spécifique 5:

- Soutien des activités des OTC dans ce domaine. Plans de contingence.
- Inclusion de l'AH dans les instruments de planification géographique.

Objectif spécifique 6:

- Promotion et divulgation des bonnes pratiques de l'aide humanitaire.

CADRE INSTRUMENTAL

Les ressources de l'AH espagnole sont canalisées par plusieurs instruments et procédures, en équilibrant l'aspect multilatéral et bilatéral, l'aide directe et indirecte.

INSTRUMENTS BILATÉRAUX

- Actions directes de l'AECI par différentes voies (envoi de matériel et/ou équipes humanitaires dans la région, envoi de fonds à l'OTC compétente, etc.).
- Subvention de projets d'ONG espagnoles.
- Subventions accordées à des ONG espagnoles par le biais de conventions.
- Actions renforcées en collaboration avec d'autres ministères, d'autres acteurs de la coopération décentralisée ou autres institutions.
- Subventions accordées à des institutions et des organismes officiels et à des ONG des pays destinataires de l'aide, par le biais de subventions de l'État.



INSTRUMENTS MULTILATERAUX

- Contributions obligatoires (quotas) à des organismes internationaux.
- Contributions volontaires à des organismes internationaux par différentes voies:
 - Contributions à des organismes de l'ONU
 - Contributions aux appels consolidés (UNCAP)
 - Contributions au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)
 - Contributions au CICR, à l'OIM ou à d'autres organismes qui n'appartiennent pas au système des Nations Unies.

INTRUMENTS MULTIBILATERAUX

Assignment, aux organismes multilatéraux, de fonds destinés à un projet ou un programme spécifique dans lequel la contribution de l'Espagne soit visible (affectation de fonds ou earmarking).

Croisement avec des priorités horizontales du plan directeur 2005-2008

L'AH doit inclure des dimensions horizontales qui complètent son action et la rendent cohérente, dont l'équité de genre, le respect de la diversité culturelle ou la défense des droits de l'homme.

Croisement avec des priorités horizontales

Lutte contre la pauvreté	Même si la lutte contre la pauvreté n'est pas l'objectif principal de l'AH, la coopération espagnole promeut dans le domaine humanitaire la lutte contre les causes profondes de la vulnérabilité et de la souffrance humaines.
Défense des droits de l'homme	L'AH doit être guidée par une approche basée sur les droits des personnes, et non seulement sur la satisfaction de leurs nécessités de base. Dans les conflits armés, l'AH doit veiller au strict respect du droit humanitaire international, et notamment des droits liés à la protection des populations civiles.
Équité de genre	Toutes les actions humanitaires de la coopération espagnole doivent comprendre une analyse et une approche de genre, à toutes les étapes du désastre : la phase préalable (préparation, mitigation et prévention) et la phase postérieure (réhabilitation en général, dont la reconstruction, la réconciliation, etc.).
Durabilité environnementale	Les projets d'AH doivent procéder à une évaluation de leur impact environnemental, chaque fois que cela est possible. On soutiendra de préférence les projets d'AH qui envisagent la protection de l'environnement comme une dimension horizontale et notamment ceux qui font partie des politiques de lutte contre la pauvreté et de couverture des nécessités de base: l'eau, l'habitabilité, la sécurité alimentaire liée à l'agriculture durable, etc.
Respect de la diversité culturelle	L'AH doit respecter les us, coutumes et traditions culturelles dans le cadre du respect des droits de l'homme et de leur conception universaliste. L'universalité de l'AH doit être compatible et s'adapter aux différents contextes culturels.

CRITÈRES D'INTERVENTION

Si l'on considère les différents éléments de l'AH (prévention, réponse, réhabilitation, incidence), on peut distinguer les critères suivants:

<p>En matière d'action préventive au sens large (préparation, prédiction, mitigation, etc.):</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement et soutien des mécanismes locaux de préparation. - Participation plus active à des initiatives internationales en la matière.
<p>En matière de réponse</p>	<p>Les critères essentiels pour décider d'intervenir sont les suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gravité de la crise, établie à partir de données précises et d'une analyse permettant d'évaluer les besoins. - Capacité locale de réponse de la part des autorités et des organisations de la société civile. - Possibilités réelles d'action, en fonction de l'expérience préalable, des moyens, de la présence dans la région. - Valeur ajoutée par rapport à d'autres acteurs, à d'autres donateurs avec lesquels il est possible d'avoir une action commune. <p>Autres critères complémentaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Géographiques - Rôle d'autres donateurs dans la région - Crises oubliées - Espace humanitaire <p>D'autre part, il convient d'établir des critères de "sortie" pour éviter la perpétuation de l'aide et la dépendance, ainsi que pour permettre une meilleure relation avec d'autres instruments.</p>
<p>Dans le domaine de la réhabilitation</p>	<p>En soutenant de manière cohérente les efforts locaux. En assurant l'évolution progressive de certaines actions vers d'autres, en évitant d'entreprendre des actions de réhabilitation ou de développement de manière précipitée ou ayant des effets négatifs sur la situation humanitaire.</p>
<p>Dans le domaine de l'incidence</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En introduisant de manière systématique des aspects de communication et de diffusion dans toutes les actions. - En réalisant des actions spécifiques dans certains cas: non respect du droit international, problèmes de protection ou d'accès, "oubli" international, etc.

Croisement avec les priorités sectorielles du Plan Directeur 2005-2008

Croisement de la Stratégie avec des priorités sectorielles

<p>Gouvernance démocratique, participation citoyenne et développement institutionnel</p>	<p>L'AH doit contribuer à renforcer la réponse humanitaire globale en consolidant les structures du système multilatéral ainsi que les capacités et les institutions nationales.</p> <p>On doit souligner, à cet égard, la réforme de l'ONU et des structures de l'UE ainsi que le renforcement de la capacité locale. Il convient de continuer à soutenir des initiatives régionales comme celles qui sont développées en Amérique centrale</p>
<p>Sécurité alimentaire et lutte contre la faim</p>	<p>L'aide alimentaire d'urgence doit s'insérer dans des politiques plus larges de sécurité alimentaire et doit être définie au cas par cas, en analysant et en minimisant les éventuels effets négatifs.</p>
<p>Éducation</p>	<p>Conception de l'éducation comme un droit fondamental dont il faut tenir compte dans des situations d'urgence et de crise.</p>
<p>Santé</p>	<p>La santé étant un élément essentiel de l'AH, la Stratégie doit soutenir les systèmes publics de santé et favoriser l'assignation de ressources spécifiques aux questions humanitaires. En situation d'urgence, on impulsera l'utilisation des normes et des indicateurs du projet Sphère en matière de santé.³</p> <p>On accordera une attention particulière à la santé mentale, un élément fondamental dans les contextes d'après-catastrophe, de conflit et d'après-conflit.</p>
<p>Protection des groupes les plus vulnérables</p>	<p>Les groupes les plus vulnérables sont les destinataires prioritaires de l'AH.</p> <p>Mise en place d'initiatives spécifiques destinées aux personnes les plus vulnérables.</p>

Habitabilité	Définition de critères communs d'habitabilité pour les programmes d'urgence (normes et indicateurs Sphère) et pour les programmes de réhabilitation après-désastre, en assurant la participation d'hommes et de femmes aux négociations, à la prise de décisions et à l'exécution de politiques et d'interventions liées à l'habitabilité
Eau et assainissement	Encouragement de la spécialisation des acteurs humanitaires en la matière et l'application de standards internationaux de qualité (Sphère, Compas, Qualité, propositions de clusters, orientations de l'ECHO).
Développement économique durable	Soutien des systèmes d'alimentation et de la coordination des actions d'aide, de réhabilitation et de développement.
Environnement	Introduction de l'analyse des risques environnementaux dans les politiques de prévention. Suivi des effets du réchauffement climatique sur l'augmentation des désastres naturels.
Coopération avec les peuples indigènes	Adaptation des stratégies et des modalités de l'aide aux réalités culturelles des peuples indigènes.
Genre	Introduction de l'approche de genre dans toutes les actions et toutes les phases de l'AH de la coopération espagnole. Recours à une analyse de genre dans toutes les actions d'aide humanitaire, y compris l'aide d'urgence. Assurer la consultation, la représentation et la participation des femmes à toutes les étapes de la prestation d'aide. Attention spécifique aux problèmes de sécurité des femmes dans des situations de désastre ou de conflit armé.
Prévention des conflits et construction de la paix	Établir des critères spécifiques pour les situations de violence ou tendant à la violence: des approches telles que « ne pas nuire » ou Peace and Conflict Impact Assessment, pour établir des systèmes spécifiques de planification et de suivi dans ces situations.

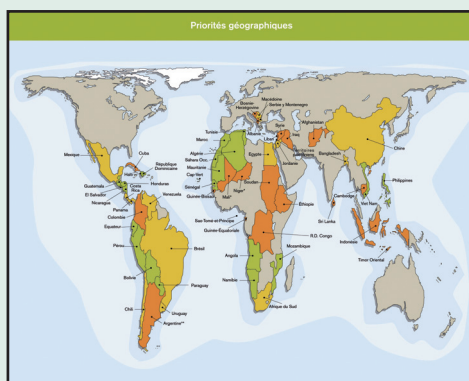
Cadre géographique

Conformément aux principes, aux objectifs et aux critères de la présente Stratégie, étant donné l'orientation de l'aide en fonction des besoins et de la gravité de la crise, les critères géographiques ne doivent pas être prioritaires pour décider de l'assignation des ressources de l'AH. Néanmoins, ces critères doivent être pris en compte comme des éléments complémentaires orientant la prise de décisions.

Tout en respectant le critère de base de l'AH (orientation en fonction des besoins et de la gravité de la crise), on peut faire les propositions suivantes, du point de vue géographique:

- La planification des actions dans les pays prioritaires pour la Coopération Espagnole tiendra compte de leur vulnérabilité face aux crises ou aux catastrophes.
- Il convient de souligner que, pour la première fois, selon le Plan Directeur 2005-2008, les pays ou les régions bénéficiant d'une attention spéciale sont, pour la plupart, des pays concernés par l'AH ou la reconstruction. Cela a différents titres : la nécessité de prévenir les conflits ou de contribuer à la construction de la paix; le peu de respect des droits de l'homme et du système démocratique; les crises liées aux désastres naturels; les crises financières et sociales ayant un impact sur la stabilisation ou l'augmentation de la pauvreté des secteurs les plus défavorisés de la population.

Ces pays seront l'objet d'un Plan D'action Spéciale (PAS) définissant et précisant des actions et des instruments concrets.



- * À partir du PACI 2006, le Mali et le Niger deviennent des pays objet d'attention spéciale.
- ** À partir du PACI 2005, l'Argentine cesse d'être un pays préférentiel pour devenir un pays objet d'attention spéciale.

Pays prioritaires
Pays objet d'attention spéciale
Pays préférentiels

5. Diffusion et mise en œuvre de la Stratégie

Une fois la Stratégie adoptée, après sa discussion au sein des organes consultatifs et de coordination de la coopération espagnole, elle sera appliquée à partir des éléments suivants :

- Renforcement de la capacité de l'AECI en matière humanitaire.
- Élaboration et adoption d'un document contenant des engagements pour appliquer les bonnes pratiques à l'aide humanitaire.
- Élaboration de protocoles de coordination et d'action.

Dans ce but, la SECI élaborera un plan de diffusion et d'appropriation de la Stratégie comportant plusieurs volets:

- Publication de la Stratégie et diffusion auprès des acteurs les plus importants.
- Édition d'un résumé exécutif de la Stratégie d'action humanitaire qui sera envoyé à de nombreuses institutions liées d'une manière ou d'une autre à l'AH.
- Séances informatives et débats avec d'autres départements de l'administration générale de l'État (ministères de la Défense, de la Santé, de l'Intérieur, etc.), ainsi qu'avec les administrations des communautés autonomes et des collectivités locales.
- Séances informatives et séminaires avec les ONG et d'autres acteurs.

6. Suivi et évaluation

Comme les autres stratégies sectorielles, la Stratégie de l'AH doit être évaluée de sa conception à son application finale. Tout d'abord, en tenant compte du processus d'élaboration des DSS, on réalisera une évaluation préalable de la logique de l'initiative ainsi que de sa cohérence interne et externe. Étant donné la portée de la Stratégie, les indicateurs doivent être centrés sur les actions et les processus proposés, plutôt que sur les objectifs.

Une évaluation intermédiaire doit permettre d'ajuster la Stratégie, d'identifier d'éventuelles déviations et de proposer des modifications. L'évaluation finale a davantage pour fonction d'apprendre de l'expérience que de rendre des comptes, même si cet élément est aussi important.

D'autre part, la Stratégie d'action humanitaire encouragera une culture de l'évaluation chez les acteurs de la coopération espagnole. Pour cela, elle favorisera l'utilisation des lignes directrices et des manuels de l'ALNAP, ainsi que l'évaluation à différents niveaux (projet, multidonateur, etc.). Ces matériaux seront traduits et mis à la disposition des acteurs espagnols.

La version électronique de ce document peut être téléchargée:

<http://www.maec.es>

<http://www.aeci.es>

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Príncipe de Vergara 43, 5ª planta. 28001 Madrid
Tel.: +34 91 379 96 86 / Fax.: +34 91 431 17 85 / dgpalde@maec.es*