



ACTION HUMANITAIRE



2013 | STRATÉGIE ET ORIENTATION

LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE

LËTZEBUERGER ENTWÉCKLUNGSZESUMMENARBECHT



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération au développement



SOMMAIRE

1. Introduction	3
1.1 Contexte actuel	3
1.2 Objectifs globaux liés à l'impact de l'action humanitaire	5
1.3 Les principes qui guident l'action humanitaire luxembourgeoise	5
2. Cadre référentiel international	7
2.1 Système onusien	7
2.2 Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge	7
2.3 Cadre européen	8
3. Base légale	9
4. Approche opérationnelle	10
• Introduction	10
A. Action humanitaire d'urgence	10
B. Phase de transition	15
C. Prévention et résilience	17
• Thèmes transversaux	21
• Carte : Évaluation des besoins mondiaux et des crises oubliées (ECHO 2013)	22



1. INTRODUCTION

1.1 Contexte actuel

La stratégie luxembourgeoise en matière d'action humanitaire se conçoit dans le respect des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Elle s'inscrit dans le *Consensus européen sur l'action humanitaire* qui affirme que « l'action humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples¹ ».

D'après des études de la Banque Mondiale et des Nations unies², les catastrophes naturelles ont fait environ 3,3 millions de morts entre 1970 et 2010 - ce qui revient à une moyenne annuelle de 82.500 victimes – et ont affecté 4,4 milliards de personnes depuis 1992³ soit plus de 200 millions de victimes par an. Alors que le nombre, la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles se multiplient et produisent des effets de plus en plus dévastateurs, les statistiques ne laissent pas constater une tendance à la hausse du bilan des morts liés aux catastrophes naturelles, ce qui est dû à une augmentation des systèmes d'alertes précoces toujours plus sophistiqués. Toutefois, les deux décennies passées ont fait état d'un nombre de plus en plus élevé de personnes affectées par des catastrophes. De plus, alors qu'au plan international la plupart des dégâts matériels incombent aux pays riches, ce sont les pays à bas et moyen revenu qui demeurent les plus exposés à l'impact de ces cataclysmes⁴.

Les sécheresses figurent aujourd'hui parmi les catastrophes naturelles les plus meurtrières, surtout si elles affectent des populations particulièrement vulnérables. De 2010 à 2012, la sous-alimentation chronique touchait près de 870 millions de personnes dans le monde. Selon

des estimations de la FAO⁵, la majorité – quelque 850 millions de personnes, soit un peu moins de 15 pour cent de la population mondiale – vit dans des pays en développement. De plus, la dénutrition provoque la mort de 2,6 millions d'enfants de moins de 5 ans dans les pays en développement chaque année⁶. Même si certains pays ont pu améliorer la sécurité alimentaire de leur population depuis 1991, d'autres ont dû faire face à des crises alimentaires prolongées et complexes.

Les tremblements de terre, les sécheresses, les inondations et les tempêtes sont malheureusement des événements inévitables. Pourtant, les victimes et les dégâts résultent en partie d'actes d'omission et ne sont pas nécessairement des fatalités naturelles et inévitables. La communauté internationale doit donc être prête à intervenir de manière coordonnée et efficace pour assurer une meilleure action préventive, tout en augmentant la résilience des populations à risque, c'est-à-dire la capacité des Etats et des communautés à résister et réagir à de telles catastrophes.

Outre les catastrophes naturelles, les conflits armés représentent un fléau de grande envergure même si ces dernières années des progrès ont été enregistrés. Selon le *Human Security Report 2012*, non seulement le nombre de conflits armés – impliquant ou non des Etats – a reculé depuis 1946 mais leur intensité a diminué en même temps. La baisse des victimes de conflits s'explique largement par la réduction du nombre de conflits interétatiques de haute intensité⁷. Cependant il importe de préciser que les régions les plus affectées par des conflits ouverts dans le monde sont les régions de l'Afrique subsaharienne ainsi que l'Asie Centrale et du Sud, comptant parmi elles les pays les plus pauvres au monde. En outre, les conflits ont changé de nature depuis la fin de la Guerre Froide et de nouveaux phénomènes ont fait jour : l'implication et le ciblage des populations civiles par le recours à une violence brutale notamment à l'égard des femmes et des

1 Conseil de l'Union Européenne, Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire, Journal officiel de l'Union européenne, 2008/ C25/01, Bruxelles, janvier 2008, p.1 : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:025:SOM:en:HTML>

2 Banque Mondiale et les Nations unies, Natural Hazards, Unnatural Disasters – The Economics of Effective Prevention, Washington DC, 2010, p.23 : http://www.gfdr.org/sites/gfdr.org/files/nhud/files/NHUD-Report_Full.pdf

3 United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Impacts of Disasters since the 1992 Rio de Janeiro Earth Summit, décembre 2012 : http://www.unisdr.org/files/27162_infographic.pdf

4 idem 2, page 32

5 Food and Agriculture Organisation, L'Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde – Résumé, Rome, 2012, p.1 : <http://www.fao.org/docrep/016/i2845f/i2845f00.pdf>

6 United Nations Children's Fund, Levels & Trends in Child Mortality Report 2011, Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation, 2011, p.1 : http://www.unicef.org/media/files/Child_Mortality_Report_2011_Final.pdf

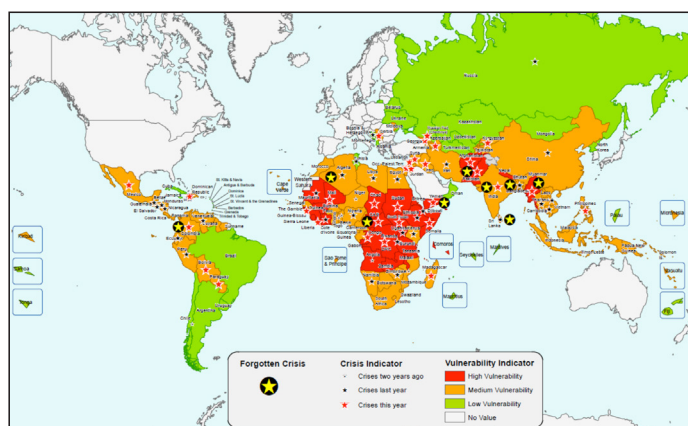
7 Human Security Report Project, Human Security Report 2012, Vancouver, 2012, p.149 : <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2012/overview.aspx>





enfants, la prolifération des armes classiques, surtout des armes légères, la violence urbaine, des armées de plus en plus jeunes, mais bien organisées et dispersées ainsi que le recrutement forcé d'enfants soldats. Au vu de l'envergure de la crise humanitaire en Syrie et dans les pays limitrophes qui persiste depuis 2011, il y a cependant lieu de remettre en cause les tendances décrites dans le rapport cité ci-dessus.

Par ailleurs, le Overseas Development Institute (ODI) estime qu'à l'avenir les catastrophes naturelles et conflits coïncideront davantage⁸. Le changement climatique, l'urbanisation croissante, les fluctuations des prix alimentaires, les chocs financiers, les épidémies et d'autres crises marqueront davantage la corrélation entre conflits et catastrophes naturelles, engendrant des crises de plus en plus complexes réclamant une réponse humanitaire coordonnée, efficace et flexible. C'est dans ce contexte qu'ECHO publie chaque année une évaluation des pays en voie de développement⁹ en termes de leur vulnérabilité et en considérant l'occurrence récente d'une crise. Cette évaluation globale des besoins donne lieu chaque année à une liste de pays extrêmement vulnérables et de crises oubliées (cf. carte mondiale à la page 22).



Évaluation des besoins mondiaux et des crises oubliées (ECHO 2013)

Les catastrophes naturelles aussi bien que les conflits armés peuvent déclencher d'importants mouvements démographiques. Les populations civiles souffrant des hostilités et des conséquences des désastres, souvent déplacées et séparées de leurs proches, sont exposées à de mauvais traitements et affectées de manière durable par la destruction des biens essentiels à leur survie. D'après l'UNHCR, le nombre de réfugiés s'élevait à 10,5 millions début 2012¹⁰. Plus de la moitié des réfugiés se trouvent en Asie, près de 20 % en Afrique et plus de la moitié de la population réfugiée vit dans des villes grandes et moyennes¹¹. Environ deux tiers des personnes déracinées dans le monde se retrouvent cependant déplacés à l'intérieur de leur propre pays. Selon les chiffres publiés par le Centre de surveillance des déplacements internes, on comptait 28,8 millions de personnes déplacées dans le monde en 2012, chiffre en hausse depuis 15 ans¹².

En réponse à cette situation alarmante, la communauté internationale a vu une croissance substantielle des besoins d'intervention depuis les années 80 ce qui a engendré une augmentation du nombre d'acteurs sur le terrain. Si le débat sur l'efficacité de l'action humanitaire porte beaucoup sur la question de la coordination, laquelle s'impose entre les trois grandes familles d'acteurs, les Nations unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non-gouvernementales (ONG), il convient de maintenir une grande attention sur les autres défis que doit relever la communauté humanitaire : le maintien des principes humanitaires et du droit humanitaire international, la protection des civils, l'articulation de l'action humanitaire avec le développement, la protection du personnel humanitaire (pour contrer le nombre croissant de meurtres, d'enlèvements et d'attaques à main armée) ainsi que le maintien de l'espace humanitaire.

La Coopération luxembourgeoise considère l'action humanitaire comme relevant d'une responsabilité commune, partagée par l'ensemble des Etats et des organisations actives dans ce domaine. C'est pourquoi elle inter-

8 Harris Kate et Mitchell Tom, When Disasters and Conflicts Collide, improving links between disaster resilience and conflict prevention, Overseas Development Institute, Londres, février 2013, p.2 : <http://www.odi.org.uk/publications/7257-disasters-conflicts-collide-improving-links-between-disaster-resilience-conflict-prevention>
9 Commission Européenne (ECHO), ECHO Global Needs Assessment and Forgotten Crisis 2013 : http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/gna_fca_2012_2013_map.pdf

10 United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR Population Statistics : http://popstats.unhcr.org/PSQ_POC.aspx

11 United Nations High Commissioner for Refugees, Les réfugiés en chiffres : <http://www.unhcr.fr/pages/4aa621e2ab.html>

12 Internal Displacement Monitoring Center, Global Estimates 2012 – People displaced by disasters, Genève, mai 2013, p.8 : <http://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2012>





vient à travers ses partenaires internationaux, à savoir le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les différentes agences humanitaires des Nations unies, ainsi qu'en partenariat avec différentes ONG luxembourgeoises ou internationales et en collaboration avec divers organismes de secours.

Afin d'apporter une contribution efficace et coordonnée à la réponse humanitaire de la communauté internationale face aux catastrophes et conflits multiples et de plus en plus complexes, la Coopération luxembourgeoise a orienté son action dans le domaine de l'action humanitaire autour de trois axes d'intervention, à savoir l'aide d'urgence en réponse à des crises, la transition de l'urgence vers la reprise d'activités de développement durable, ainsi que la prévention et la résilience. Ces trois dimensions représentent le cœur de la présente stratégie luxembourgeoise de l'action humanitaire.

1.2 Objectifs globaux liés à l'impact de l'action humanitaire

Le Luxembourg souhaite contribuer, en étroite collaboration avec les organisations de la société civile et agences multilatérales, à l'amélioration de la situation des populations affectées par une catastrophe ou un conflit et à réduire l'impact des crises humanitaires sur les populations vulnérables. La présente stratégie vise à orienter les actions des différents acteurs recevant un financement du gouvernement dans le souci d'accroître l'efficacité de la contribution luxembourgeoise, suivant les lignes directrices arrêtées par l'initiative du *Good Humanitarian Donorship* en 2003 à Stockholm et en application des Directives d'Oslo sur l'usage des moyens militaires et civils de défense. Les principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance orientent cette action au premier titre. En outre, conformément au principe d'indépendance opérationnelle, l'action humanitaire doit être indépendante de toute visée politique, économique, militaire ou autre dans les zones où elle est mise en œuvre.

Par le biais de sa stratégie d'action humanitaire, le Luxembourg souhaite :

- sauver des vies, atténuer les souffrances, préserver la dignité humaine, offrir un accès aux soins de santé et aider les populations affectées à rétablir

leurs conditions de vie ;

- protéger et prêter assistance aux civils et aux groupes vulnérables dans les contextes de conflits ou de catastrophes ;
- mettre un accent renforcé sur les approches innovantes en matière d'assistance alimentaire et de réhabilitation des moyens de subsistance ;
- soutenir les compétences spécifiques et les spécialisations développées par ses partenaires, notamment les organisations de la société civile ;
- inciter ses partenaires, ainsi que leurs représentants locaux et/ou partenaires d'exécution, à participer aux mécanismes de coordination globaux, nationaux et/ou locaux existants ;
- améliorer la résilience des populations en réduisant leur vulnérabilité et en renforçant leur résistance aux chocs ;
- soutenir des approches innovantes dans le domaine de la télécommunication dans l'urgence et des technologies de l'information (voir encart « emergency.lu » p.14).

1.3 Les principes qui guident l'action humanitaire luxembourgeoise

La stratégie luxembourgeoise d'action humanitaire veille à ce que toute action se déroule conformément au cadre légal et référentiel international en :

- s'assurant que l'action soit guidée au premier titre par les principes humanitaires fondamentaux (voir aussi chapitre 2) ;
- veillant à ce que l'action soit cohérente avec le *Consensus européen sur l'action humanitaire* de décembre 2007 et en respectant les Directives d'Oslo ;
- appliquant les lignes directrices du *Good Humanitarian Donorship*, notamment en matière de prévisibilité et de flexibilité des financements - avec la réduction au minimum des fonds dits *earmarked* - et de soutien à des fonds multi-donneurs ;
- établissant des relations stratégiques avec ses principaux partenaires (agences multilatérales et organisations de la société civile) pour accroître la prévisibilité, la transparence, la rapidité des déboursments, la capacité d'intervention de ces partenaires et la redevabilité du soutien luxembourgeois ;



- se coordonnant avec d'autres gouvernements au sein des groupes de donateurs, à savoir le groupe de travail sur l'action humanitaire et alimentaire du Conseil de l'UE (COHAFA), le Groupe de soutien des donateurs du CICR, le Groupe de soutien des donateurs de l'OCHA ainsi que le Groupe consultatif du Fonds mondial pour la prévention des catastrophes et la reconstruction (GFDRR) de la Banque Mondiale afin d'améliorer les politiques internationales de l'action humanitaire;
- accordant une importance particulière aux « crises oubliées », aux crises complexes et aux situations de fragilité en finançant prioritairement les opérations chroniquement sous-financées;
- adoptant une approche régionale, sachant que de nombreuses causes de vulnérabilité ne s'arrêtent pas aux frontières géographiques;
- encourageant les initiatives qui visent à protéger l'espace humanitaire et les acteurs humanitaires et d'œuvrer en faveur d'un meilleur accès humanitaire afin de garantir un accès libre et neutre aux populations vulnérables par les acteurs humanitaires;
- travaillant davantage selon une méthodologie axée sur les résultats et en promouvant les évaluations des interventions et la dissémination des meilleures pratiques.

Examen par les pairs 2012

Le 21 novembre 2012, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a procédé à l'examen périodique sur les efforts luxembourgeois en matière de coopération pour le développement et d'action humanitaire en présence d'examineurs représentant l'Espagne et la Grèce. Ci-dessous un extrait du rapport final:

« Le Grand-Duché de Luxembourg a à son actif un solide bilan en matière de partenariat humanitaire. Généralement qualifié de donneur humanitaire le plus généreux du CAD par tête d'habitant, le Luxembourg est également cité par ses partenaires comme un exemple pour l'application de bonnes pratiques en raison du dialogue constructif et systématique qu'il a su mettre en place avec la communauté de l'aide. [...]

Six organisations multilatérales ont conclu des accords de partenariat stratégique pluriannuels avec le Luxembourg, chacun présentant à titre indicatif les modalités de financement sur quatre ans, ce qui fait du Luxembourg le donneur le plus prévisible parmi les membres du CAD. Par ailleurs, les contributions aux organisations multilatérales sont destinées au budget central de celles-ci (10 à 20 % pour l'essentiel) ou bien elles sont soumises à des conditions relativement souples, et le champ des projets pouvant donner lieu à un financement est très large, ce qui fait du Luxembourg un donneur souple. Le Luxembourg est également ponctuel. Les versements sont généralement effectués au cours du premier trimestre [...].¹³

¹³ Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), L'examen du CAD par les pairs 2012 – Luxembourg, Luxembourg, 2012, p.81 et 83: <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/luxembourg.htm>



2. CADRE RÉFÉRENTIEL INTERNATIONAL

Au niveau international, des engagements politiques ont été pris dans le cadre de différents organismes multilatéraux ou régionaux, qui témoignent de la volonté de la communauté internationale d'intervenir de façon cohérente, complémentaire et coordonnée dans des situations d'urgence. L'assistance humanitaire luxembourgeoise soutient les activités de ses partenaires en matière de droit international humanitaire (DIH) qui est une branche du droit international public. Même s'il s'inspire des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit pénal international, le DIH s'est développé séparément et est codifié dans des traités différents.

Le DIH établit les règles qui limitent les effets des conflits armés. D'un côté, il restreint les moyens et méthodes de guerre à travers le droit des conflits armés et, de l'autre côté, il protège les personnes qui ne participent pas aux combats. Il est codifié en large partie dans les quatre Conventions de Genève de 1949 sur :

- l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne ;
- l'amélioration du sort des blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer ;
- le traitement des prisonniers de guerre ;
- la protection des personnes civiles

et dans les Protocoles additionnels de 1977, qui renforcent la protection des victimes des conflits armés internationaux et non internationaux.

D'autres conventions interdisent l'emploi de certaines armes et tactiques militaires ou protègent certaines catégories de personnes ou de biens.

2.1 Système onusien

La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée en 1991 fixe les trois principes – humanisme, neutralité et impartialité – et établit la fonction de Coordonnateur de secours d'urgence. En 2004 la résolution 58/114 y ajoute le principe d'indépendance opérationnelle. En outre, le principe de libre accès aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence tire son origine de deux résolutions. Premièrement, la résolution 43/131 sur la question de l'accès aux victimes des conflits, de 1988, et deuxièmement, la résolution 45/100 de 1990 qui évoque les modalités du respect de

ces principes par la mise en place de couloirs d'urgence humanitaire, consacrant ainsi la notion d'un droit de passage inoffensif à vocation humanitaire sur le territoire d'Etats dont la population civile est dans le besoin¹⁴.

2.2 Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge forment ensemble un mouvement humanitaire mondial dont la mission est de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes ; de protéger la vie et la santé et de faire respecter la personne humaine, en particulier en temps de conflit armé et dans d'autres situations d'urgence. Le Mouvement trouve son origine dans les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que dans de nombreuses résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le Mouvement, dans la poursuite de sa mission, est guidé par les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

Le Comité international de la Croix-Rouge est aujourd'hui l'organisation type qui promeut le respect du droit international humanitaire (DIH) sur le terrain et qui engage un dialogue régulier avec les parties aux conflits armés afin de les influencer pour une application fidèle du DIH. Il coopère avec d'autres acteurs humanitaires, en particulier avec la Fédération et les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans le cadre de ses activités d'assistance.

Le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge¹⁵ et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe de 1994, a pour objet de préserver les principes de comportement et de sauve

14 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA d'une seule voix : l'accès humanitaire, mai 2010 : http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumAccess_French.pdf

15 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les Organisations non-gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe, Genève, 1994 : <http://www.icrc.org/fre/assets/files/publications/icrc-001-1067.pdf>



garder les critères d'indépendance et d'efficacité lors de secours en cas de catastrophe. En cas de conflit armé, le Code de conduite est interprété et appliqué conformément au droit international humanitaire.

2.3 Cadre européen

Le *Consensus européen sur l'action humanitaire* de 2007 représente un cadre stratégique qui oriente l'action de l'Union européenne et de ses Etats membres, pour améliorer l'efficacité des opérations d'action humanitaire. Ce consensus affirme les valeurs et les principes de base de l'action humanitaire européenne, et renforce la capacité de l'UE « d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir »¹⁶. De plus, l'action humanitaire repose sur les principes humanitaires fondamentaux (humanité, neutralité, impartialité, indépendance), les principes de DIH et les *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* de 2003.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui est entré en vigueur le 1er décembre 2009, décrit, dans sa cinquième partie sur l'action extérieure de l'Union, l'action humanitaire à l'article 214. Pour la première fois l'action humanitaire est établie en tant que politique à part entière de l'UE.

Pourcentage de l'APD consacré à l'action humanitaire

Le Luxembourg consacre environ 15 % de son Aide publique au développement (APD) à l'action humanitaire. Conformément à la stratégie en matière d'action humanitaire, le Ministère a soutenu en 2012 des interventions dans les trois phases des crises humanitaires – l'urgence, la phase de transition et la résilience. Le montant total de l'action humanitaire luxembourgeoise s'est chiffré en 2012 à 43,2 millions d'euros comparé à 35,5 millions d'euros en 2011.

¹⁶ Conseil de l'Union Européenne, Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire, Journal officiel de l'Union européenne, 2008/ C25/01, Bruxelles, janvier 2008, p.2 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:FR:PDF>



3. BASE LÉGALE

La loi du 9 mai 2012 modifiant la loi modifiée du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement mentionne pour la première fois spécifiquement l'action humanitaire et dispose dans l'article premier que :

« [...] L'action humanitaire a pour objectif de répondre à des situations qui ont pour origine des catastrophes naturelles et des crises créées par l'homme. Elle peut intervenir à titre préventif, en réponse à l'urgence humanitaire et pour permettre la transition de l'urgence vers la coopération au développement.

Le Grand-Duché de Luxembourg respecte les engagements et tient compte des objectifs qu'il a agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes. »



4. APPROCHE OPÉRATIONNELLE

© B. Blondel

**HANDICAP
INTERNATIONAL** ATL
ACTION D'URGENCE

Introduction

L'action humanitaire luxembourgeoise est gérée par le Service d'Action humanitaire de la direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères, sous l'autorité du Ministre de la Coopération et de l'Action humanitaire. Elle dispose de crédits pour sa conception et sa mise en œuvre par le biais de l'article budgétaire 01.7.35.060 libellé « Subside au titre de l'action humanitaire : aide d'urgence suite à des catastrophes naturelles, des conflits armés et des situations de crise humanitaire ; aide alimentaire ; activités de prévention, de réhabilitation ou de reconstruction consécutives à une situation d'urgence ».

La Coopération luxembourgeoise intervient dans les trois phases d'un contexte humanitaire et répartit le budget à disposition de manière indicative selon ces trois piliers :

- A. l'action humanitaire d'urgence (75 %) ;
- B. la transition qui suit la phase d'urgence (20 %) ;
- C. la prévention et la résilience (5 %).

Durant chacune de ces trois phases, la Coopération luxembourgeoise veille à ce que les thèmes transversaux - tels que la protection des personnes vulnérables - et les principes humanitaires soient intégrés dans l'évaluation des besoins, l'analyse, la planification et le suivi de son action humanitaire.

A. Action humanitaire d'urgence

La Coopération luxembourgeoise alloue quelque 75 % du budget annuel de l'action humanitaire à des projets et interventions en matière d'action humanitaire d'urgence en réponse à :

- des catastrophes naturelles (tremblements de terre, sécheresses, inondations, tempêtes etc.) ;
- des conflits armés d'origine humaine (conflits politiques, ethniques ou religieux violents) ;
- des catastrophes technologiques et biologiques (accidents chimiques, nucléaires, épidémies, etc.) ;
- des crises complexes, prolongées et/ou oubliées (selon la liste des crises oubliées établie par la Commission européenne).

L'intervention de la Coopération luxembourgeoise en matière d'action humanitaire d'urgence se situe sur deux axes :

- dans la majorité des cas, la Coopération luxembourgeoise intervient en collaboration et à travers ses partenaires qui sont soit des agences onusiennes avec la plupart desquelles le Luxembourg a souscrit des accords de partenariats stratégiques pluriannuels, soit le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, soit encore des organisations non gouvernementales luxembourgeoises ou internationales, selon leurs avantages comparatifs respectifs à mettre en œuvre la présente stratégie.
- lorsque la situation l'exige et que les moyens dont dispose la Coopération luxembourgeoise répondent aux besoins identifiés, le Luxembourg peut également apporter une aide bilatérale directe.

Quel que soit l'axe d'intervention choisi par le ministère, la Coopération luxembourgeoise n'intervient que lorsque les autorités du pays touché ont fait appel à l'aide internationale ou lorsque son aide a été directement sollicitée et/ou en réponse à un appel lancé par l'un de ses partenaires. En outre, les interventions ne se font qu'en réponse à des besoins clairement identifiés et seulement si les moyens disponibles répondent réellement aux besoins ainsi identifiés.

Les priorités et objectifs de l'action humanitaire d'urgence luxembourgeoise sont les suivants :

A.1 Subvenir aux besoins primaires des victimes

Dans l'objectif de sauver des vies humaines et d'alléger les souffrances des victimes, la priorité est de subvenir aux besoins primaires des victimes. Ainsi, la Coopération luxembourgeoise est disposée à financer des interventions visant à fournir de l'eau potable, des soins de santé, des denrées alimentaires, des médicaments, des biens de première nécessité, des installations sanitaires, des abris provisoires et tout service permettant de rétablir des conditions de vie dignes.

A.2 Garantir la protection des victimes et des personnes vulnérables

La Coopération luxembourgeoise incitera dorénavant ses partenaires à attacher une importance accrue à la protec-



tion des populations touchées par des catastrophes et à veiller à leur sécurité et à leur dignité. En effet, certaines conséquences néfastes des crises (comme les viols, les déplacements forcés, la destruction des maisons et du bétail) aggravent la vulnérabilité des populations sinistrées et menacent leur sécurité personnelle et leurs moyens de subsistance (voir encart « Protection », ci-dessous).

Dans son action, la Coopération luxembourgeoise porte une attention particulière à la protection et au soutien aux groupes particulièrement vulnérables, notamment les femmes et les enfants, les personnes âgées ou handicapées et d'autres groupes présentant des difficultés spécifiques, moins capables de participer activement aux décisions et de bénéficier d'une assistance.

La protection en situation de crise

Au cours d'interventions humanitaires, la protection a comme objectif d'assurer la sécurité et la dignité des populations touchées par des catastrophes. La protection couvre « all activities aimed at ensuring full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and the spirit of the relevant bodies of law, i.e. human rights law, international humanitarian law and refugee law ¹⁷ ». La protection ainsi définie constitue un sujet transversal de l'action humanitaire luxembourgeoise.

Même si la responsabilité principale de protéger ses ressortissants est en premier lieu celle de l'Etat, la protection des personnes touchées par les catastrophes est souvent mise en péril par des situations de violence, de contrainte et de privation délibérée. C'est justement dans des situations où suite à la destruction du mécanisme de protection normal, comme par exemple l'éclatement des unités familiales, que les besoins de protection des personnes revêtent une importance cruciale. En plus, les conséquences néfastes des crises telles que les massacres et les viols, les déplacements forcés

et la destruction des habitations, du bétail et des cultures, affectent directement la sécurité personnelle, les biens et les moyens de subsistance des personnes vulnérables.

Les principes clefs pour une approche de protection sont les suivants :

- mettre l'accent sur la sécurité, la dignité et l'intégrité : maintenir les personnes en sécurité sur le plan physique et préserver leur dignité personnelle ;
- ne pas causer de préjudice : porter une attention particulière dans la mise en œuvre des opérations de manière à limiter l'exposition des bénéficiaires à des risques, et s'assurer que les stratégies appliquées n'engendrent pas de préjudices supplémentaires pour les bénéficiaires ;
- renforcer la capacité des personnes à se protéger elles-mêmes (résilience) : augmenter les connaissances et les capacités des personnes à réagir et à répondre aux situations menaçantes ;
- s'engager à promouvoir les standards de qualité et d'efficacité : l'engagement du Luxembourg pour la protection lors des situations d'urgence suit les lignes directrices de « La protection - Un guide ALNAP pour les organisations humanitaires¹⁸ », le « Projet Sphère¹⁹ » et le « Guide Suffisamment bon²⁰ ».

En pratique, donner une place centrale à la protection, signifie que dans un camp de réfugiés tous les services et installations essentiels seront disposés à un endroit facilement accessible afin d'assurer la sécurité des personnes y accédant, particulièrement celle des femmes et des enfants. Les méthodes de distribution doivent également être conçues de manière à ce que notamment la nourriture ou les autres biens de premières nécessités ne puissent être utilisées à des fins d'exploitation et d'abus de pouvoir. Ainsi la protection se retrouve à tous les niveaux des engagements et fait intrinsèquement partie de l'action humanitaire.

17 Inter-agency Standing Committee, Protection of Internally Displaced Persons: Inter-Agency Standing Committee Policy Paper, New York, 1999, p.4 : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/page-loader.aspx?page=content-products-products&productcatid=10>

18 Guide ALNAP pour les organisations humanitaires : <http://www.alnap.org/pool/files/la-protection-un-guide.pdf>

19 Le Projet Sphère - Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes : http://www.pseau.org/outils/ouvrages/oxfam_charte_humanitaire_normes_minimales_fr.pdf

20 Le Guide suffisamment bon – Mesure de l'impact et redevabilité en situation de secours d'urgence : <http://www.ecbproject.org/a-l-interieur-du-guide/voir-le-guide>



Croix-Rouge
Luxembourgeoise

Shelter Research Unit

.....

Depuis août 2009, le Ministère a été associé à la formulation du projet de recherche intitulé Shelter Research Unit (SRU) des sociétés de la Croix-Rouge du Benelux, sur initiative de la Croix-Rouge luxembourgeoise. Le « Shelter Research Unit » est une unité de recherche sur les abris d'urgence et soutient la Fédération Internationale des Croix-Rouge et Croissant-Rouge (FICR) dans son rôle de coordinateur mondial en matière d'abris d'urgence en temps de catastrophes naturelles.

L'objectif du SRU est d'améliorer la qualité des interventions humanitaires en termes d'abris par le biais de recherches spécifiques techniques afin de trouver des solutions et matérielles innovatrices.

Le SRU se charge de documenter les actions suite aux catastrophes passées et d'analyser différentes solutions d'abris dans différents contextes (culturels, climatiques, etc.) tout en identifiant les faiblesses afin de pouvoir améliorer les produits et les pratiques d'intervention.

Le SRU collabore avec le secteur privé et industriel, avec des centres de recherche et des universités ainsi que d'autres acteurs humanitaires, afin de développer des compétences sur de nouveaux matériaux et modèles d'abris, en se basant sur l'expérience du terrain.

Finalement il organise des tests de matériaux et de produits afin de développer les spécifications bien précises et d'assurer une qualité adéquate pour l'utilisation sur le terrain.

Le SRU vise à développer et à mettre à disposition sa connaissance de la matière et des outils qui permettent une prise de décision en connaissance de cause afin de fournir une réponse plus efficace et apte à réduire les vulnérabilités liées au logement et les risques pour les personnes touchées par des catastrophes.

A.3 Couvrir les besoins nutritionnels des bénéficiaires moyennant le cas échéant un recours à une panoplie d'outils innovants

L'assistance alimentaire telle qu'elle est conçue par la Coopération luxembourgeoise ne vise pas uniquement à sauver des vies ou à maintenir en vie, mais envisage également de protéger les moyens de subsistance, de réduire la vulnérabilité des populations affectées par une crise alimentaire et de les aider à s'en remettre. Dans ces situations, l'assistance alimentaire ne consiste pas seulement à fournir une alimentation conforme aux habitudes culturelles et aux besoins nutritionnels des bénéficiaires, mais dispose d'une panoplie d'outils innovants, permettant d'avoir un impact plus durable, comme la fourniture d'intrants et d'outils agricoles, la distribution d'argent liquide ou de coupons (programmes *cash & vouchers*) et l'appui à la diversification des revenus, tout en apportant une attention particulière à ce que ces programmes ne s'accompagnent pas d'une augmentation des prix des denrées alimentaires sur les marchés locaux.

Par ailleurs, la Coopération luxembourgeoise attache une importance particulière à la nutrition dans l'urgence et à la lutte contre la malnutrition dans les crises complexes. Elle soutient une approche intégrée de la nutrition, prenant en compte l'accès à l'eau potable, l'hygiène et les services de santé de base dans les interventions. Enfin, la Coopération luxembourgeoise soutient des interventions préventives et curatives en matière de lutte contre la malnutrition, tant au niveau communautaire que dans les centres de récupération nutritionnelle. Elle intervient principalement en situation de crise humanitaire, mais soutient également des projets de lutte contre la malnutrition ou de récupération médico-nutritionnelle dans des contextes chroniques et pendant la phase de transition.

A relever que le Luxembourg a activement participé à la révision de la *Convention relative à l'Aide alimentaire* (1999) et a signé la nouvelle *Convention relative à l'Assistance alimentaire* en date du 24 septembre 2012 à New York. Conformément aux termes de cette convention, le ministère préconise l'achat de denrées alimentaires de production locale ou régionale pour répondre aux crises alimentaires et nutritionnelles. Le recours aux livraisons depuis des pays à production agricole industrielle est ainsi fortement déconseillé à tous les partenaires de la Coopération luxembourgeoise.





Nutrition

.....

Chaque année, la malnutrition joue un rôle dans environ 40 % des 11 millions de décès d'enfants de moins de cinq ans recensés dans les pays en développement. Les habitudes culturelles inadaptées, comme le fait de ne pas recourir au seul allaitement des nourrissons dès leur naissance, est à l'origine de 1,5 million de ces décès. 21 % des enfants meurent à cause d'un retard de croissance, d'une émaciation sévère ou d'un retard de croissance intra-utérine. Les enfants souffrant de sous-alimentation sont non seulement davantage exposés aux maladies, mais leur développement normal physique et mental est entravé²¹.

L'objectif de la Coopération luxembourgeoise est de contribuer à réduire, voire à éviter la mortalité excessive et la morbidité causées par la malnutrition dans les crises humanitaires. Ceci en combattant non seulement les causes immédiates par un apport alimentaire et un combat contre les maladies, mais aussi en s'attaquant aux causes sous-jacentes comme l'insécurité alimentaire des ménages, les pratiques de soins inadéquates, l'accès insuffisant aux soins de santé et l'environnement sanitaire.

Plus précisément, l'action de la Coopération vise les objectifs spécifiques suivants :

- réduire le niveau de malnutrition aiguë et sévère, et les carences en micronutriments, en dessous des taux d'urgence, à travers une réponse rapide, efficace et effective ;
- réduire la vulnérabilité des nourrissons et enfants en bas âge durant les crises en appuyant des mesures appropriées de soins pour enfants ;
- lutter contre les menaces pour l'état nutritionnel des personnes affectées par des crises dues à un environnement sanitaire public inadéquat, en sécurisant l'accès aux soins de santé appropriés, à une eau saine, à des installations sanitaires et à l'hygiène.

A.4 Fournir un soutien aux victimes à travers l'éducation et l'appui psycho-social

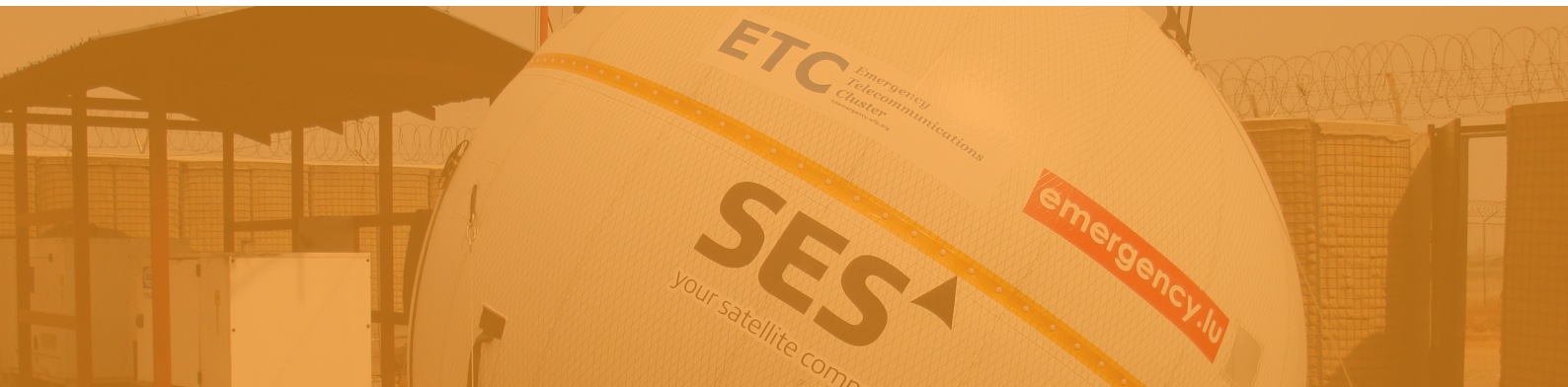
Les conflits et les catastrophes naturelles peuvent rendre les écoles inaccessibles et ainsi priver les enfants d'éducation et de leur environnement familial. Trop souvent les infrastructures scolaires sont occupées par des groupes armés dans les guerres civiles, sont utilisées comme abri provisoire par des réfugiés ou des familles déplacées, ou sont abandonnées pour des raisons de sécurité.

Or, l'éducation en situation d'urgence et de relèvement précoce peut être un garant de la dignité et de l'équilibre mental des enfants et protéger leurs vies par la mise à disposition d'espaces sûrs. L'éducation permet de réduire les effets des traumatismes de guerres et de catastrophes chez les enfants en leur offrant un sentiment de routine, de stabilité, une structure quotidienne et un environnement récréatif. Elle peut sauver des vies par la protection contre l'exploitation et toute forme d'abus des enfants, y inclus les mariages forcés et le recrutement forcé par des groupes armés ou criminels. Finalement, l'école permet de fournir aux enfants les connaissances essentielles à la survie en matière d'hygiène, d'alimentation, d'information sur les mines antipersonnel, le VIH/Sida et un comportement adapté en situation de conflits. Elle permet également de mettre en œuvre des campagnes de vaccination ou de déparasitage et de fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle adaptée aux besoins des enfants.

Dans les contextes particulièrement traumatisants, ainsi que dans le cas des réfugiés sans espoir de retour endéans un délai raisonnable, la Coopération luxembourgeoise considère la reprise immédiate des cours, les activités psychosociales, la mise en fonctionnement rapide des bâtiments scolaires et des programmes de cantine scolaire comme des moyens de sauver des vies, de protéger les enfants, de promouvoir la pacification, de minimiser la violence et de donner un espoir d'avenir à des populations gravement sinistrées ou déracinées pendant des années.

21 Commission Européenne, External Consultation Paper on Under-nutrition in Emergencies, Bruxelles, 2012 : http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consultations/nutrition-consultation-paper_en.pdf





A.5 Apporter une aide en nature directe

Dans ce cas de figure l'intervention se fait notamment de quatre façons :

- la Coopération luxembourgeoise peut procéder à l'envoi de biens de première nécessité (à l'exclusion des denrées alimentaires), soit à partir de fournisseurs établis dans le pays touché ou dans un pays de la région, soit – dans des cas très exceptionnels de rupture de stocks nationaux et régionaux, de délais de livraisons trop longs ou d'autres difficultés en matière d'approvisionnement local ou régional - à partir de stocks à Luxembourg ou d'un pays voisin (des couvertures ou des tentes, par exemple) ;
- le système de télécommunication par satellite emergency.lu peut être déployé pour (r)établir la communication et faciliter la coordination des opérations de secours dans un contexte humanitaire (voir encart) ;
- la Coopération luxembourgeoise peut également participer aux missions de recherche et de secours (search and rescue) notamment en collaboration avec les équipes canines de l'Administration des services de secours luxembourgeois et de la Croix-Rouge luxembourgeoise, ou encore avec les groupes de secours spéciaux de l'Administration des Services de secours luxembourgeois (hommes-grenouilles, par exemple). Les services de Luxembourg Air Ambulance peuvent fournir les capacités de déploiement rapide en cas de besoin ;
- par l'intermédiaire de l'Unité de Réponse Rapide (Emergency Relief Unit – ERU) de la Croix-Rouge luxembourgeoise, une équipe d'experts en logistique peut être dépêchée sur les lieux de la catastrophe.

emergency.lu

.....

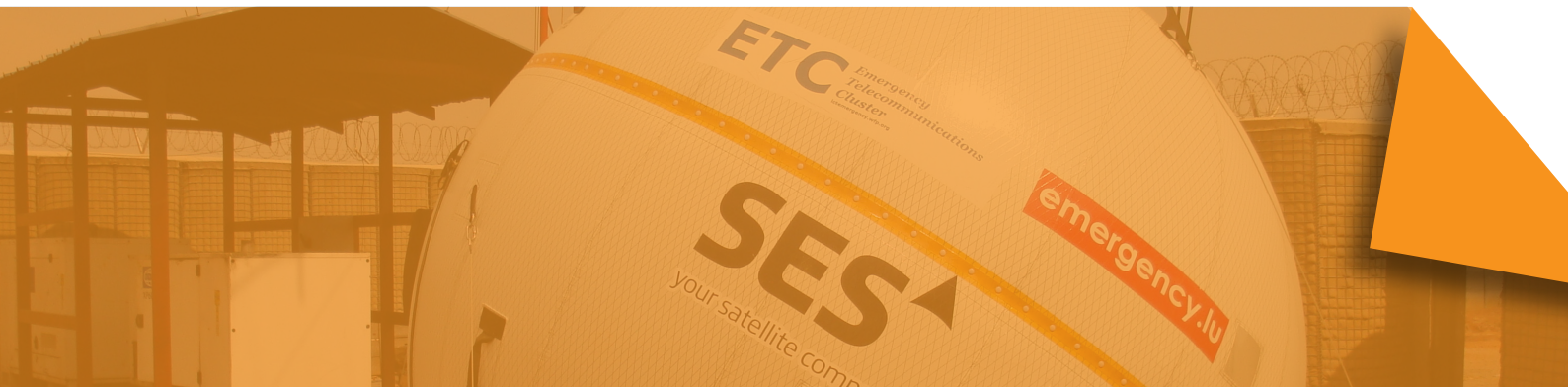
emergency.lu est une solution mobile de communication par satellite pour les secours d'urgence et les missions humanitaires à l'échelle mondiale, conçue et mise en œuvre dans le cadre d'un partenariat public-privé par le ministère des Affaires étrangères, en collaboration avec un consortium de sociétés luxembourgeoises : HITEC Luxembourg S.A., SES TechCom et Luxembourg Air Ambulance. Opérationnelle depuis 2012, elle a été développée en étroite collaboration avec le Programme alimentaire mondial (PAM) en appui à sa mission de chef de file dans le domaine des télécommunications en cas d'urgence humanitaire. emergency.lu a fait l'objet d'une coordination avec les principales organisations internationales concernées, telles le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (UNOCHA), la Commission européenne et l'Union internationale des télécommunications (UIT), ainsi qu'avec des acteurs de la société civile et du secteur privé, dont Ericsson Response et Skype.

La plateforme emergency.lu est destinée à aider les organisations humanitaires et de protection civile sur le terrain les services de télécommunications et à assurer une communication et une coordination efficaces pour les premiers intervenants. emergency.lu peut être déployé à l'échelle mondiale dans les heures qui suivent une catastrophe naturelle ou une crise d'origine humaine, ou encore, dans des contextes humanitaires complexes ou chroniques.

La solution emergency.lu se compose d'une infrastructure et de capacités satellitaires, de services de communication et de coordination, de terminaux satellitaires de terrain ainsi que du transport des équipements vers les zones de catastrophe.

L'objectif principal du projet est de répondre aux besoins de communication dans les premières heures suivant une catastrophe. Le système permet en outre de fournir des services de télécommunications dans des contextes chroniques ou complexes. A titre d'exemple, les quatre premiers terminaux ont été déployés au Soudan du Sud en janvier 2012. Ils ont permis d'améliorer les conditions de travail de plus de 3.700 employés de plus de 170 organisations humanitaires, notamment dans les camps de Yida et Maban. Depuis, la solution a été déployée au Mali, au Népal (à la demande du PAM) et au Venezuela (à la demande du HCR).





B. Phase de transition

La Coopération luxembourgeoise alloue quelque 20 % du budget annuel de l'action humanitaire à des projets de transition, de réhabilitation et de reconstruction.

L'action humanitaire luxembourgeoise ne se limite donc pas à répondre aux urgences, caractérisées par le court terme ; elle doit aussi jeter les bases pour la reprise de l'activité de développement, caractérisée par le long terme. Le but de la phase de transition est, d'une part, de faire le lien entre la réponse d'urgence et les phases de réhabilitation, et de développement et, d'autre part, de réduire la vulnérabilité des populations et l'impact de chocs externes en cas de nouvelles crises ou catastrophes. C'est également dans ce contexte de transition que la Coopération luxembourgeoise entend renforcer son soutien pour les crises complexes et les crises oubliées.

Dans cette phase de transition il s'agit de réhabiliter les services de base et de reconstruire les infrastructures communautaires et privées affectées par une crise. Idéalement les programmes de réhabilitation prendraient graduellement le relais de l'aide d'urgence, afin de stabiliser la situation économique et sociale et de faciliter la transition vers le développement durable à moyen et à long terme. La pratique démontre que les deux activités se chevauchent et doivent se compléter afin d'être efficaces. De fait, les acteurs humanitaires sont appelés à adopter des approches durables dès la réponse humanitaire. De même, les agences de développement doivent être impliquées et familiarisées avec la situation dès le début de l'intervention humanitaire, et ceci dans l'esprit de la stratégie du Groupe de travail sur le rétablissement précoce du Comité Permanent Inter-Agences (IASC) des Nations unies. Le ministère veille à une collaboration et à une coordination étroites entre les acteurs humanitaires et ceux du développement.

Cette action se déroule suivant trois objectifs :

B.1 Appuyer des programmes de réhabilitation et de reconstruction d'infrastructures

L'action humanitaire luxembourgeoise soutient la réhabilitation et la reconstruction d'infrastructures privées ou publiques détruites, notamment dans les domaines de l'habitat et des services de base des collectivités (éduca-

tion, santé, eau et assainissement, structures communautaires). Depuis 2005, et après la catastrophe du Tsunami qui a frappé certains pays de l'Asie du sud, la stratégie du *building back better* a été développée. Elle consiste en une approche de relèvement allant au-delà de la restauration de l'ordre des choses et privilégiant l'aide apportée aux communautés sinistrées pour améliorer leur résilience. Le Luxembourg soutient ce concept et demande à ses partenaires de veiller à ce que les projets de reconstruction cofinancés par le Luxembourg s'inscrivent dans des plans nationaux (co-)élaborés par les gouvernements des pays affectés.

B.2 Contribuer à la protection de la sécurité physique des populations affectées par les conséquences à moyen et long terme d'une crise

Contrairement à la protection dans l'immédiat de la crise, cet objectif vise les personnes affectées par les répercussions à plus long terme d'un conflit armé ou d'une catastrophe naturelle. C'est pourquoi la Coopération luxembourgeoise donne un appui à des programmes :

- de retour et de réintégration des réfugiés et/ou personnes déplacées (IDPs) ;
- de déminage humanitaire et de désamorçage d'engins non explosés (UXO) ;
- de réunification et de réintégration familiale ;
- de promotion et de protection du DIH ;
- à base communautaire dans le domaine de la justice transitionnelle, de la réconciliation, du maintien de la paix et de la lutte contre l'impunité.

B.3 Appuyer des programmes de réhabilitation et de renforcement des moyens de subsistance et de relance économique

La Coopération luxembourgeoise donne son appui également à des programmes de *Cash-for-work* (CFW) et de *Food-for-work* (FFW) visant la création d'emplois à court terme (pendant plusieurs semaines) destinés en règle générale à une main-d'œuvre non-qualifiée. Un des objectifs de ce concept est de faire circuler de l'argent en vue de revigorer l'économie d'un pays affecté par une catastrophe ou un conflit. Les emplois-types sont : le balayage des rues, le nettoyage des canaux de drainage, l'enlèvement des décombres à la main (dans les zones inacces-





sibles aux machines), la construction de latrines dans les camps de réfugiés etc. Dans les contextes chroniques, les programmes de CFW et FFW peuvent également servir à développer les infrastructures (routes, systèmes d'irrigation ou de canalisation) et à renforcer la résilience des populations (reboisement, bassins de rétention), tout en améliorant la sécurité alimentaire des plus pauvres.

D'autres outils qui servent à relancer l'économie et de renforcer les moyens de subsistance sont les activités génératrices de revenu, les programmes de bourses familiales ainsi que les programmes de transfert de fonds et de coupons. Ces outils sont souvent accompagnés de formations accélérées et peuvent appuyer des activités d'artisanat, de petit commerce, la petite agriculture, l'élevage familial, toujours dans un contexte d'après-crise. Les programmes de protection sociale mis en œuvre en situation de crise doivent, dans la mesure du possible, être coordonnés avec les autorités locales pour garantir que ces mesures soient complémentaires et cohérentes avec les programmes de protection sociale nationaux.

Les activités génératrices de revenu et les programmes de *Cash-for-Work* cherchent à initier la transition entre la phase d'urgence et de la reconstruction vers une phase de développement à plus long terme tout en renforçant la résilience des personnes et des communautés.

Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (en anglais LRRD)

Afin de renforcer le lien entre les activités de court terme et de long terme et d'éviter des lacunes potentielles entre les réponses, les règles et procédures budgétaires de l'action humanitaire luxembourgeoise permettent à la Coopération luxembourgeoise de contribuer au financement de programmes de réhabilitation et de reconstruction destinés à faire ce lien crucial.

Dans son *Consensus européen sur l'action humanitaire*, l'Union Européenne se positionne par rapport à l'importance du lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement :

« Le rétablissement et la reconstruction à la suite d'une catastrophe constituent un défi majeur qui exige des actions structurelles et de développement allant au-delà de l'aide d'urgence immédiate. Il importe donc de faire en sorte que les instruments humanitaires, de développement et autres instruments d'aide mobilisés soient mieux coordonnés, en particulier dans des situations de fragilité et lorsque des communautés s'efforcent de surmonter les effets d'une crise. Pour parvenir à renforcer le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, il faut que tous les acteurs humanitaires et du développement coordonnent leur action dès les toutes premières phases de la réaction à une crise et agissent de concert pour garantir une transition sans heurts. À cette fin, il est indispensable que tous les acteurs de l'aide prennent mutuellement connaissance de leurs modalités de travail, de leurs instruments et de leurs approches, et que des stratégies de transition souples et innovantes soient élaborées. Au niveau international, le Groupe sectoriel de rétablissement rapide (*Early Recovery Cluster Group*) s'attache plus particulièrement à établir le lien entre l'aide d'urgence et l'aide au développement dès les tout premiers stades d'une intervention en cas de catastrophe »²².

22 Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen – Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Evaluation, Bruxelles, 2001, p.9 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:FR:PDF>





C. Prévention et résilience

La Coopération luxembourgeoise alloue au moins 5 % de son budget de l'action humanitaire, par le biais de ses principaux partenaires, au financement d'actions dans le domaine de la prévention et de résilience, de la préparation aux conséquences des catastrophes et des crises violentes ainsi que de la mitigation des risques de catastrophes naturelles, de conflits armés ou de crises violentes. Ces actions peuvent s'étendre à la prévention des crises sanitaires telles que des épidémies et les pandémies.

Face à l'impact indéniable du changement climatique, la pauvreté, la vulnérabilité des populations et les catastrophes naturelles ne peuvent plus être considérées de façon isolée. La tendance est dès lors de combiner la prévention des catastrophes et l'amélioration des moyens de subsistance en vue d'une meilleure résilience face aux aléas des chocs externes.

Les chocs externes compromettent le développement et, s'ils sont répétitifs, peuvent enfermer les populations dans un cercle vicieux d'extrême pauvreté. Certains chocs sont causés par des phénomènes géophysiques tels que des tremblements de terre ou des phénomènes climatiques saisonniers comme la mousson. La survenue de ces événements sont bien évidemment inévitables. Cependant, de nombreux dangers sont conditionnés par des facteurs humains dans le cas de risques technologiques, financiers, économiques ou politiques. A titre d'exemples on peut citer la mauvaise construction de maisons ou de ponts qui s'écroulent lors de tremblements de terre ou la déforestation provoquant l'érosion des sols, une augmentation des inondations et des glissements de terrain.

Parmi les catastrophes naturelles, ce sont les sécheresses qui sont les plus meurtrières et les pays pauvres en souffrent le plus – près d'un million de personnes sont décédées dans le cadre des sécheresses en Afrique depuis 1970²³. Au cours des dernières décennies, la Corne de l'Afrique et la région du Sahel ont dû faire face à des cycles de crises récurrentes. Celles-ci sont le résultat d'interactions entre divers facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux.

Aujourd'hui, malgré certains progrès, il y a toujours près d'un milliard de personnes dans le monde qui souffrent de faim. Cette problématique est particulièrement aiguë dans les régions exposées à des sécheresses récurrentes où la plupart de la population dépend de l'agriculture et du pastoralisme.

Investir dans la prévention et la résilience est également efficace au niveau des coûts : les dépenses pour la prévention sont généralement inférieures aux frais nécessaires pour l'aide d'urgence et la réhabilitation/reconstruction après une catastrophe qui restent élevés au cours des années suivantes. Prévenir et adresser les causes des crises récurrentes au lieu de répondre uniquement aux effets des désastres, n'est donc pas seulement dans le meilleur intérêt des populations concernées mais, en même temps, moins cher.

A relever encore deux initiatives prises par la Commission européenne en réaction aux crises alimentaires récurrentes, à savoir SHARE (*Supporting Horn of African Resilience*) et AGIR (*Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel*). Ces programmes fournissent des leçons utiles pour une approche plus systématique et à plus long terme afin de renforcer la résilience des populations vulnérables. En effet, les initiatives SHARE et AGIR visent à améliorer l'interaction entre l'aide d'urgence et l'aide au développement et témoignent de l'engagement de l'Union européenne à adresser les causes profondes de l'insécurité alimentaire à long terme. Ce sont des plans d'action sur plusieurs années qui viennent en appui aux initiatives nationales et régionales.

La Coopération luxembourgeoise poursuit trois objectifs dans le domaine de la prévention et de la résilience :

C.1 Mettre en place un environnement favorable

La Coopération luxembourgeoise soutient les efforts des pays en développement qui visent à intégrer la gestion des risques et le changement climatique, en mettant plus particulièrement un accent sur l'adaptation au changement climatique, dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et la création de plateformes nationales et régionales de prévention et de gestion des risques. Elle soutient également les institutions, agences et organisations internationales actives dans ce domaine, telles

²³ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen – Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Evaluation, Bruxelles, 2001, p.9 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:FR:PDF>

que la Stratégie Internationale pour la prévention des catastrophes (SIPC ou UN-ISDR, International Strategy for Disaster Risk Reduction) ou encore l'Instrument global pour la réduction des risques de catastrophes de la Banque Mondiale (GFDRR, Global Facility for Disaster Risk Reduction).

En janvier 2005, le Luxembourg a souscrit au *Cadre d'action de Hyogo pour les années 2005 à 2015 pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes lors de la Conférence Mondiale pour la Prévention des Catastrophes* à Kobe. Dans la lignée du Cadre d'action d'Hyogo, les initiatives se multiplient pour élaborer des stratégies locales, nationales ou régionales dans l'objectif de réduire les effets des catastrophes, voire de les prévenir. L'évaluation des risques, les systèmes de surveillance et d'alerte précoce, le pré-positionnement d'articles de secours et une panoplie d'autres actions comptent parmi ces initiatives. La construction de maisons, d'écoles et d'hôpitaux résistants aux séismes, les projets de gestion des ressources hydriques (réservoirs d'eau, barrages, systèmes d'irrigation) aptes à prévenir les inondations ou les sécheresses constituent d'autres exemples de mesures préventives.

Actuellement le Cadre d'action de Hyogo est en cours de révision pour l'après 2015. Tout comme en 2005, le Luxembourg a l'intention de participer activement à la révision de Hyogo +2, qui s'inscrit dans la continuité de ces initiatives de prévention des risques et de réduction des catastrophes.

C.2 Soutenir des programmes qui utilisent les connaissances, les innovations et l'éducation pour instaurer une culture de préparation aux catastrophes et de renforcement de la résilience

La Coopération luxembourgeoise soutient des projets en matière de renforcement des capacités locales des populations, en matière de gestion des risques, de préparation, de sensibilisation, de formation en matière de cartographie des risques, d'alerte, d'hébergements temporaires et de plans de contingence et de toute action visant à réduire l'impact et d'améliorer la réponse en cas de catastrophe future. Elle encourage ses partenaires à veiller à la protection de l'environnement et à intégrer des

stratégies d'adaptation au changement climatique dans tous les projets d'aide d'urgence, de réhabilitation et de reconstruction qui s'y prêtent. Elle pourra ainsi soutenir, à titre d'exemple, des activités de réhabilitation agricole durable, de relèvement économique par des instruments de microfinance adaptés, de reforestation ou de gestion des ressources naturelles visant à améliorer la résistance des communautés bénéficiaires aux catastrophes naturelles et au changement climatique.

À noter aussi que le Ministère contribue régulièrement à différents programmes du Bureau pour la prévention des crises (BCPR) du PNUD dont l'objectif est de faire progresser le développement par le renforcement des capacités liées aux risques de catastrophes et au relèvement à la suite de catastrophes naturelles en tenant compte du genre, comme thème transversal.

C.3 Identifier, évaluer et faire le suivi des risques de catastrophes et promouvoir des systèmes d'alerte précoces

Cet objectif comprend le soutien des programmes qui mettent en évidence, évaluent et surveillent les risques de catastrophes, qui renforcent les systèmes d'alerte précoce et qui réduisent les facteurs de risque sous-jacents.

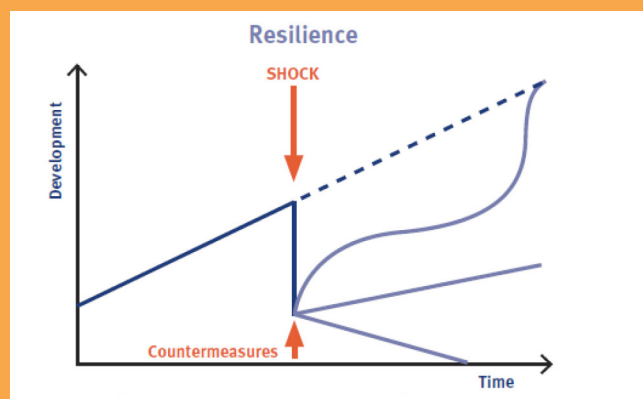
Résilience

La résilience peut être décrite comme la capacité à supporter le stress de chocs externes pour pouvoir rebondir ensuite. Pour ce faire, les populations ont besoin d'un éventail de compétences et de ressources humaines et financières, qui leur permettent de s'adapter aux circonstances changeantes.

La Commission européenne conclut que pour « renforcer la résilience (et réduire la vulnérabilité), il convient soit d'accroître la force de l'entité, soit de réduire l'intensité de l'impact, ou les deux. Il est nécessaire d'adopter une stratégie multiforme et une perspective systémique élargie visant tant à réduire les multiples risques de crise qu'à améliorer, dans le même temps, les mécanismes de réaction et d'adaptation rapides aux niveaux local, national et régional. Le renforcement de la résilience se situe à la charnière de l'action humanitaire et de l'aide au développement »²⁴.

Dans son document intitulé *Resilience – a risk management approach*, l'Overseas Development Institute²⁵ montre comment le stress à plus long terme (premier diagramme) et des chocs (deuxième diagramme) exigent des contre-mesures à des moments clés pour s'assurer que les voies de développement se poursuivent à la hausse. En réalité, certaines contre-mesures sont susceptibles d'être mises en place avant l'impact. De même les différents chocs peuvent se passer de façon rapprochée, chacun ayant une influence sur le niveau de résilience à différentes échelles et chaque choc nécessitant des mesures particulières ou intégrées pour réduire la tendance, souvent brutale, de développement à la baisse.

L'effet de stress et de chocs externes sur le développement en fonction des différents niveaux de résilience :



Le meilleur moyen de réduire la vulnérabilité consiste à renforcer les capacités des populations, d'anticiper les catastrophes, d'y faire face, d'y résister et de s'en relever, en d'autres termes, il faut développer leur résilience, d'autant plus que les catastrophes frappent souvent les plus pauvres et accentuent leur vulnérabilité. En outre, les populations pauvres ont une capacité nettement moindre de réaction et de récupération. La destruction ou la perte de leurs avoirs peut les précipiter dans une spirale descendante où misère et dangers s'aggravent mutuellement.

²⁴ Commission européenne, L'approche de l'UE sur la résilience : tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire Bruxelles, 2012, p. 5 : http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/documents/20121003-comm_fr.pdf

²⁵ Harris Kate et Mitchell Tom, *Resilience: A risk management approach*, Overseas Development Institute, janvier 2012: <http://www.odi.org.uk/publications/6271-resilience-risk-managementclimate-change>





C.4 Contribuer à la prévention de conflits armés ou de crises violentes

Face à l'existence de conflits armés ou de crises politiques, ethniques ou religieuses violentes, avec les conséquences désastreuses qui en résultent pour les conditions de vie des populations affectées, le Luxembourg affirme son attachement à la paix durable et à la prévention des conflits. En matière de prévention des conflits, la prévention la plus efficace est souvent celle qui passe inaperçue, celle qui permet d'éviter l'émergence d'une crise ou d'un conflit.

La prévention des crises violentes et des conflits armés consiste souvent à prévenir la résurgence de la violence après une période d'accalmie, plutôt que de prévenir une situation inédite. Le Luxembourg était membre de 2007 à 2009 de la « Commission de la Consolidation de la Paix » (CCP) des Nations unies et continue de suivre de près ses travaux, ce qui illustre bien son engagement dans le domaine de la consolidation de la paix après la fin des conflits. En même temps, le gouvernement luxembourgeois s'est engagé à financer des projets de réhabilitation dans des pays sortant d'un conflit pour participer de manière concrète aux efforts de maintien et de consolidation de la paix dans ce pays.

La prévention des crises et conflits armés est particulièrement importante dans un Etat en situation de fragilité ou de défaillance qui généralement ne peut plus assurer ses fonctions essentielles, entre autres celle d'assurer la sécurité physique de sa population (voir Stratégie « Etats Fragiles »). Il en résulte des troubles internes avec la menace d'une contagion qui peut mener à une insécurité nationale ou même régionale.

Le respect des principes humanitaires fondamentaux et du DIH est particulièrement important dans les contextes de conflits et les crises complexes. La sécurité du personnel humanitaire et l'accès des acteurs humanitaires aux populations vulnérables à leur perception d'acteurs impartiaux, neutres et indépendants. Dans le même ordre d'idées, une stricte séparation des agendas politiques et humanitaires par la communauté internationale évite de faire l'amalgame entre acteurs politiques et humanitaires par les parties aux conflits et d'avoir un impact néfaste sur la sécurité du personnel humanitaire et sur l'accès humanitaire.





Thèmes transversaux

La Coopération luxembourgeoise place un accent particulier sur six thèmes transversaux servant de critères de qualité et de lignes directrices pour les trois piliers de la stratégie de l'action humanitaire luxembourgeoise.

Droits de l'homme

L'action humanitaire luxembourgeoise vise la protection de la vie et de la dignité des individus avant, pendant et après des situations de conflits armés, de troubles et de catastrophes naturelles.

Genre et égalité des sexes

Les interventions doivent tenir compte, selon la spécificité des crises ou catastrophes, des différences entre les besoins, intérêts et vulnérabilités des femmes et filles, et ceux des hommes et des garçons. Tout projet humanitaire doit encourager au mieux la participation active des femmes à la prise de décision, aider les femmes, filles et garçons à faire respecter intégralement leurs droits et à se protéger contre la violence basée sur le sexe et le genre.

Protection des personnes vulnérables

La Coopération luxembourgeoise s'efforce à tenir compte de vulnérabilités supplémentaires, en accordant une attention spéciale aux personnes âgées, aux personnes malades et handicapées, aux femmes enceintes et aux jeunes enfants, ainsi qu'à des groupes ethniques ou confessionnels particuliers.

Développement des compétences

La Coopération luxembourgeoise s'efforce d'appuyer le développement des compétences locales (*local capacity building*) en matière de compétences, d'évaluation, de conception et d'exécution d'interventions humanitaires adaptées aux besoins, surtout en présence de situations d'urgence et de réhabilitations complexes. C'est à travers le développement des compétences que les populations affectées peuvent être animées à participer à la prise de décision concernant l'amélioration de leur situation et donc à devenir les acteurs du changement.

Protection de l'environnement

Lorsque les circonstances le permettent, la Coopération luxembourgeoise veille avec ses partenaires à ce que la mise en œuvre des projets n'ait pas d'impact négatif sur l'environnement et dans la mesure du possible, favorise la protection de l'environnement naturel, directement ou à travers la sensibilisation des communautés.

Evaluations

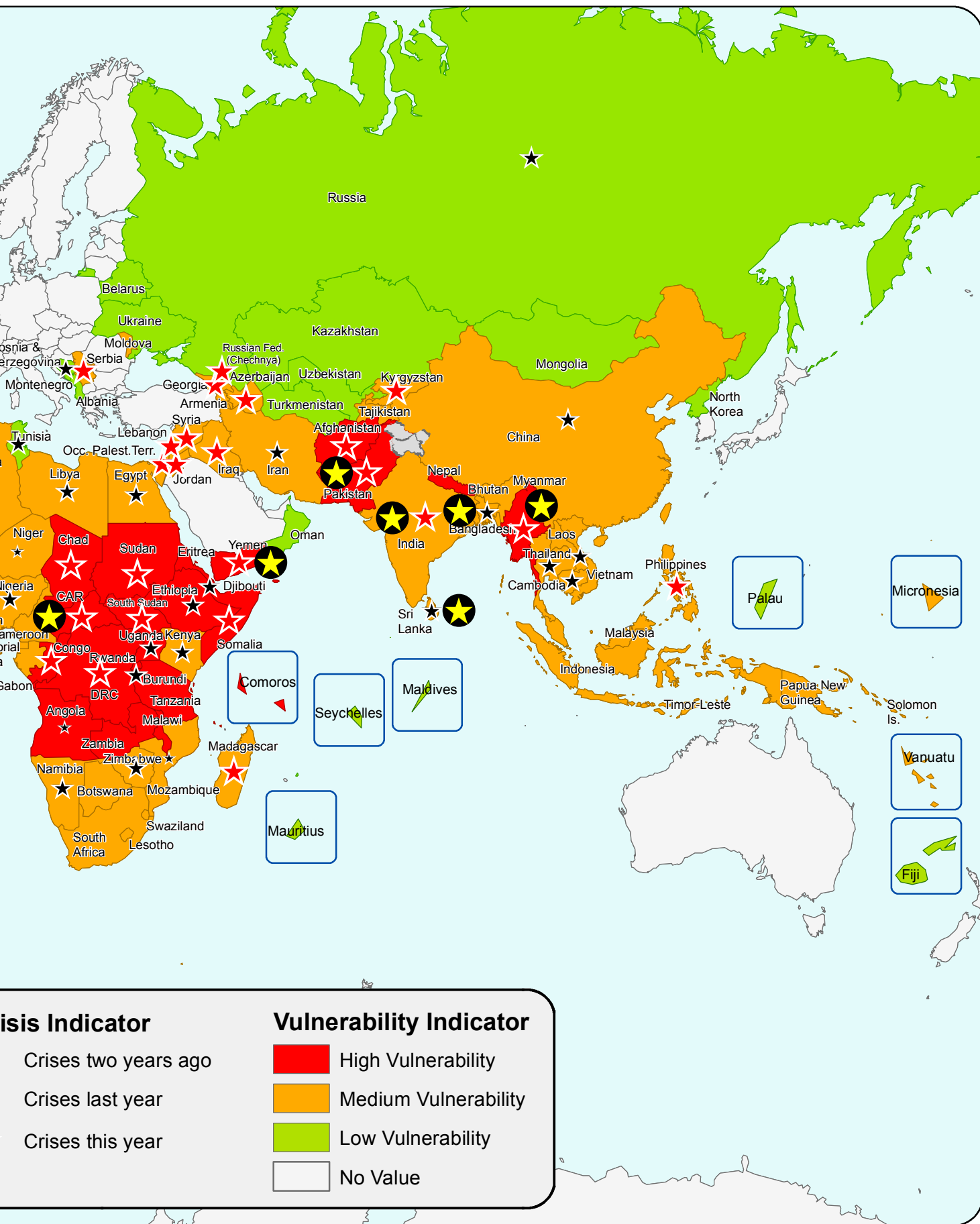
La Coopération luxembourgeoise soutient ses partenaires de la société civile et ses partenaires internationaux à conduire régulièrement des évaluations afin de mesurer l'impact, la pertinence et la viabilité de leurs opérations. L'objectif est de permettre à toutes les parties prenantes d'échanger les bonnes pratiques et, à long terme, d'améliorer la qualité de l'assistance humanitaire luxembourgeoise.

Approche participative

La Coopération luxembourgeoise veille à associer au maximum les communautés bénéficiaires dans le processus d'identification des besoins, dans la conception et la mise en œuvre des réponses. Elle veille également à inclure des groupes particulièrement vulnérables – personnes en situation de handicap, personnes âgées ou souffrant de maladies chroniques – dans son action.









Stratégie générale



Agriculture et sécurité alimentaire



Action humanitaire



Communication



Développement local



Etats fragiles



Eau et assainissement



Education - Formation et insertion professionnelles



Environnement et changement climatique



Evaluations



Genre



Gouvernance



Microfinance



Renforcement des capacités



Santé

DIRECTION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

6, rue de la Congrégation | L-1352 Luxembourg

Tél. : [352] 247-82351 | Fax : [352] 46 38 42

<http://cooperation.mae.lu>