

ÉTATS FRAGILES



2012 | STRATÉGIES ET ORIENTATIONS

LA COOPÉRATION LUXEMBOURGEOISE

LËTZEBUERGER ENTWÉCKLUNGSZESUMMENARBECHT



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères

Direction de la coopération au développement

SOMMAIRE

1. Introduction	3
2. Cadre référentiel international	4
A. Le système onusien	4
B. Les orientations de l'OCDE / CAD	4
C. Le cadre européen	5
3. Base légale	6
4. Les orientations politiques nationales	7
A. Programme gouvernemental 2009-2014	7
B. Déclaration de la Ministre de la Coopération devant la Chambre des députés	7
5. Approche opérationnelle	8
A. Les secteurs prioritaires d'intervention	8
B. Les modalités de mise en œuvre	10
6. Suivi de la stratégie	14
7. Documents de référence	15



1. INTRODUCTION

Le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde de 2011, intitulé Conflits, sécurité et développement, fait état d'environ 1,5 milliard d'êtres humains vivant dans des pays touchés par des cycles répétés de violence politique et criminelle. Le rapport note par ailleurs que ces pays fragiles à faible revenu ou touchés par un conflit n'ont encore atteint aucun des objectifs du Millénaire pour le développement¹.

Ces États en situation de fragilité requièrent donc une aide coordonnée, complémentaire et cohérente (3C), suivant l'approche 3D (diplomatie, développement, défense) de la politique étrangère luxembourgeoise – mais impliquant également les ministères et directions de la justice, de la défense, de l'économie et des finances. La Direction de la Coopération ne pourra mettre en œuvre une telle approche, appelée à l'échelle de l'administration, qu'avec l'aide des autres Directions du Ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'avec les autres Ministères concernés du Gouvernement.

Cette approche aux États en situation de fragilité complète les stratégies opérationnelles existantes pour divers secteurs et thématiques transversales, dont celles pour l'action humanitaire, la gouvernance ou encore le renforcement des capacités qui couvrent en partie les États en situation de fragilité. Le genre et les considérations environnementales sont d'autres thèmes transversaux de la Coopération luxembourgeoise, qui s'appliquent aussi aux situations de fragilité². L'élaboration de cette stratégie répond aux recommandations mises en exergue dans la dernière Revue des Pairs, conduite en 2008 par l'OCDE³.

La présente stratégie s'applique à tous les pays se trouvant dans une situation de fragilité, en conflit ou en phase de transition d'après-conflit et qui sont soutenus par la Coopération luxembourgeoise.

Il est cependant entendu que la Coopération luxembourgeoise pourra intervenir de manière plus aisée dans ses pays partenaires (actuels ou anciens), où elle dispose d'un réseau de contacts et possède plus d'expérience. En ligne avec la stratégie de l'action humanitaire, la Coopération luxembourgeoise veut aussi porter une attention particulière aux États en situation de fragilité dont la plupart font face à des crises humanitaires chroniques ou récurrentes et peuvent être qualifiés de crises humanitaires « oubliées » (*forgotten crises*).

En guise d'introduction, il convient de clarifier la définition de la notion d'État en situation de fragilité. Ni pour l'un, ni pour l'autre un consensus international formel n'existe, mais une terminologie uniforme et une définition plus ou moins unitaire se sont développées. Selon le Réseau International sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF), un organe subsidiaire du CAD de l'OCDE, on désigne par État fragile un *'État incapable de répondre aux attentes de sa population et de gérer, par des processus politiques, l'évolution de ces attentes et des capacités disponibles'*. L'INCAF poursuit en cadrant cette définition : *'fragilité, conflit et violence ne sont pas la même chose, mais peuvent apparaître l'un à côté de l'autre, en se renforçant mutuellement'*. Dans ce sens large, cette définition des États fragiles englobe non seulement les États souffrant d'une mauvaise gouvernance et donc à risque de conflit, mais aussi les situations de conflit ou de post-conflit en phase de transition. La fragilité peut donc s'exprimer par une instabilité politique, un niveau élevé de criminalité, un conflit ou une situation fragile de post-conflit et de transition à la paix. Ce cadrage de la définition de l'État fragile joue un rôle important pour pouvoir élaborer une stratégie d'intervention et définir les rôles et responsabilités des différents acteurs impliqués.

1 Banque mondiale, Le rapport sur le développement dans le Monde 2011 - Conflits, sécurité, développement. Washington 2011.

2 Ministère des Affaires étrangères, Direction de la coopération au développement et de l'Action humanitaire, La Coopération luxembourgeoise au développement. Stratégies et orientations. Projets de stratégies sectorielles : Action Humanitaire, Environnement et changement climatique, Genre, Gouvernance, Renforcement des capacités, Luxembourg 2009, disponibles en ligne : <http://cooperation.mae.lu/fr/Politique-de-Cooperation-et-d-Action-humanitaire/Strategies-et-orientations>.

3 OCDE CAD, Luxembourg. Examen par les pairs, 2008, p. 29-30.

4 Ibid., p.19.

5 OECD DAC Guidelines and Reference Series: Supporting State-building in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guidance, January 2011.



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 les États en situation de fragilité.

A. Le système onusien

Au sein des Nations unies, à partir des années 90, un nombre important de documents, mettant en exergue le lien entre sécurité, développement et droits humains, a été publié, tel que *l'Agenda pour la Paix*⁶ de 1992 ou encore *l'Agenda pour le développement*⁷ de 1994.

L'adoption de la Déclaration du Millénaire en 2000 par les 189 États membres de l'Assemblée générale de l'ONU⁸ a été un moment déterminant pour la coopération au développement du XXI^e siècle. La Déclaration énonce dans un cadre unique les principaux défis auxquels l'humanité fait face, présente une réponse à ces défis et établit des mesures concrètes pour juger de la performance à travers un ensemble interconnecté d'engagements, de buts et d'objectifs dans les domaines du développement, de la gouvernance, de la paix, de la sécurité et des droits humains.

En 2005, le secrétaire général Kofi Annan a publié son rapport *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*⁹ et cette même année, lors du Sommet mondial, les décideurs politiques ont repris sa recommandation, réclamant une approche coordonnée dans le domaine de la consolidation de la paix¹⁰. La résolution 1645 du Conseil de sécurité a donné satisfaction à cette demande, en entérinant le

20 décembre 2005 la création de la Commission de Consolidation de la Paix en tant qu'organe intergouvernemental consultatif de l'ONU. Le Rapport du Secrétaire général Ban Ki Moon sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit reprend le thème de la fragilité en soulignant les efforts encore nécessaires pour améliorer l'assistance apportée aux États sortant d'un conflit.¹¹

Fin janvier 2012, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), l'entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont publié un document élaboré conjointement, dans lequel ils présentent les connaissances essentielles acquises à ce jour et recensent les éventuels lacunes ou défis émergents en vue de faire avancer le débat sur les moyens dont disposent les organismes, fonds et programmes des Nations unies pour harmoniser leurs stratégies dans les pays en transition¹².

B. Les orientations de l'OCDE / CAD

En 2007, les Ministres de la Coopération du CAD de l'OCDE ont adopté 10 Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires¹³ qui soulignent le besoin d'une approche adaptée au contexte local, d'une action coordonnée de tous les donateurs avec un engagement sur le long terme et d'un soutien prioritaire au renforcement de l'État.

Créé en 2009, le Réseau International sur les conflits et les fragilités (INCAF) poursuit ces travaux en se concentrant sur quatre axes principaux : les principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, l'architecture de l'aide et les questions de financement, la construction de la paix, le renforcement de l'État et la sécurité, ainsi que le dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État.

6 Boutros Boutros-Ghali, Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. Rapport présenté par le Secrétaire général des Nations unies en application de la Déclaration adoptée par le Conseil de sécurité, doc. A/47/277-S/24111, 31 janvier 1992.

7 Boutros Boutros-Ghali, Agenda pour le développement. Rapport présenté par le Secrétaire général des Nations unies doc. A/48/935, 1994.

8 Assemblée générale des Nations unies, Déclaration du Millénaire des Nations unies, doc 55/2, New York 8 septembre 2000.

9 Kofi Annan, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée Générale des Nations unies, New York, 24 mars 2005.

10 Assemblée générale des Nations unies. Document final du Sommet mondial, New York 25 septembre 2005.

11 Ban Ki Moon, Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée Générale des Nations unies sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, A/63/881-S/2009/304.

12 PNUD, FNUAP, UNOPS, UNICEF, ONU-Femmes (co-coordonateur) et PAM (co-coordonateur), 2012, Les situations de transition.

13 www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_33693550_42113676_1_1_1_1,00.html





Dans le cadre du dialogue international l'INCAF collabore étroitement avec l'initiative du g7+, créé en 2008, qui regroupe des États en situation de fragilité. Se basant sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement¹⁴, le Programme d'action d'Accra¹⁵ et notamment les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats, le dialogue international a présenté un *New Deal* pour l'engagement dans les États fragiles au Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, auquel le Luxembourg a adhéré. En suivant le *New Deal*, les donateurs s'engagent à respecter les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État qui devront permettre de réaliser les objectifs du millénaire dans les États fragiles. D'autre part, la communauté internationale promet de donner la priorité à de nouvelles manières de s'engager et de soutenir des transitions inclusives dirigées par les pays. Finalement l'accent est mis sur le besoin de confiance entre les parties participantes qui permet une gestion de l'aide et des risques commune et ainsi une organisation plus efficace de l'aide.

Finalement l'importance d'un engagement renforcé dans les États fragiles est soulignée dans la déclaration finale du Quatrième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement¹⁶.

C. Le cadre européen

En ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement, il faudra citer les conclusions du Conseil sur le *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de 2005*¹⁷ et le *Consensus européen sur le développement*¹⁸ de 2005. Le cadre stratégique Liens

entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) de 1996¹⁹ souligne l'importance de combler le fossé entre l'aide humanitaire et le développement, tout en reconnaissant les interdépendances entre ces deux politiques. L'engagement de l'Union européenne sur les principes, les bonnes pratiques, les objectifs communs et les stratégies pour apporter de l'aide humanitaire a été formellement retenu par le Consensus européen sur l'aide humanitaire²⁰.

Les conclusions du Conseil de 2007 sur Une réponse de l'UE aux situations de fragilité²¹ ont mis en place une stratégie de réponse concertée et coordonnée pour répondre aux situations de fragilité dans les pays tiers. Elles réclament aussi une meilleure utilisation des différents instruments dont dispose l'UE au niveau diplomatique, politique, humanitaire, de développement et de sécurité.

Finalement, le Rapport européen sur le Développement de 2009 est entièrement consacré à l'analyse des coûts et caractéristiques de la fragilité. Il examine, en particulier, la capacité des pays fragiles de résister à des chocs négatifs, tels que la crise financière et économique de 2008 / 2009. Il évalue aussi l'engagement actuel de l'UE et ce qu'elle peut faire pour remédier à la fragilité des États en Afrique, et propose des priorités politiques à long terme pour l'avenir, dans le but d'aider les pays fragiles à poursuivre sur la voie de la résilience et de la croissance durable.

Enfin, en ce qui concerne les normes et principes d'organismes internationaux autres que l'ONU, l'OCDE et l'UE, on pourra encore citer la pertinence pour les États en situation de fragilité de l'initiative *Good Humanitarian Donorship*²², qui, en 2003 à Stockholm, a retenu 23 principes pour améliorer l'efficacité de l'action humanitaire, qui renvoient également aux quatre principes humanitaires, à savoir l'impartialité, la neutralité, l'humanité et l'indépendance.

14 OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005.

15 OECD, Programme d'action d'Accra 2008

16 OECD, Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011)

17 Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, Conclusions du Conseil de l'UE 'Affaires générales et relations extérieures' en date du 6 mai 2007 DEVGEN 89, 9558/07

18 Parlement européen, Conseil, Commission, Le Consensus européen. Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne 2006/C46/01.

19 Commission européenne, Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD), COM 1996/153.

20 Commission européenne, Communication de la Commission au parlement européen et au Conseil. Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire COM 2007/0317.

21 Commission européenne, Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité – s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles, COM(2007)643 final, 25 octobre 2007.

22 GHD, Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, Stockholm 17 juin 2003.

3. BASE LÉGALE

La loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement telle que modifiée ne mentionne pas les États fragiles en tant que tels. Néanmoins, l'article 2 qui indique les attributions du Fonds de la Coopération au Développement, mentionne certains domaines d'intervention qui sont susceptibles de jouer un rôle de premier plan dans les pays en situation de fragilité, dont la coopération régionale, le renforcement des capacités et l'assistance technique :

Art. 2. Il est créé un Fonds de la Coopération au Développement dénommé ci-après le « Fonds ». Il a pour mission de contribuer au financement de la coopération au développement en faveur des populations des pays en développement au moyen

- de la coopération bilatérale ;
- de la coopération régionale ;
- de la coopération avec les organisations internationales ;
- de la collaboration avec les organisations non gouvernementales de développement agréées au sens de l'article 7.

Ce financement peut inclure des programmes de renforcement des capacités et d'assistance technique, y compris des frais en relation avec le recrutement d'agents de la coopération et de coopérants ainsi que la formation de boursiers et de stagiaires.

L'article 4 précise les secteurs et les approches transversales, dont certains qui sont particulièrement pertinents lors la mise en œuvre de programmes dans les pays en situation de fragilité, comme notamment les actions dans le domaine des droits de l'homme et le renforcement de la gouvernance :

Art. 4. Sauf décision motivée du Gouvernement en conseil et sur avis du comité interministériel prévu à l'article 50 de la présente loi, le Fonds peut intervenir en faveur des populations des pays en développement

- dans les secteurs suivants :
 - l'action sociale, y compris la santé, l'habitat, l'éducation et la formation professionnelle,
 - l'agriculture et la sécurité alimentaire,
 - l'eau et l'assainissement,

- la coopération économique, financière et industrielle,
- la coopération dans le domaine de l'environnement,
- la coopération culturelle et scientifique,
- l'éducation au développement ;

- selon les approches transversales suivantes :

- la promotion des droits de l'homme,
- le renforcement de la bonne gouvernance, y inclus la démocratie participative,
- la dimension de genre,
- le développement local intégré.



4. LES ORIENTATIONS POLITIQUES NATIONALES

A. Programme gouvernemental 2009-2014

Le programme gouvernemental 2009-2014, qui définit le maintien de la paix et de la sécurité, ainsi que le renforcement de l'État de droit comme l'un des fondements de la politique étrangère luxembourgeoise, est largement pertinent pour les États en situation de fragilité²³ :

L'objectif premier de la politique étrangère étant le maintien de la paix et de la sécurité, sa réalisation suppose un engagement permanent au sein de la communauté internationale, tant dans le domaine de la prévention des conflits que dans celui du rétablissement de la paix et de la reconstruction. [...] Ce processus ne concerne pas seulement les relations entre États, mais également la situation interne de chaque État.

La contribution du Luxembourg à la réalisation de ces objectifs passe nécessairement par son action au sein des diverses organisations internationales dont il est membre fondateur. Le Luxembourg continuera donc à jouer un rôle actif à titre national et en tant qu'État fondateur dans des organisations telles que l'Union européenne (UE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), le Benelux, le Conseil de l'Europe, l'OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) et les Nations unies. [...]

Il est essentiel de souligner que, si cet effort doit bien entendu continuer à être coordonné par le Ministère des Affaires étrangères, il doit impliquer l'ensemble du Gouvernement. [...]

Dans la partie dédiée à la coopération au développement, le programme gouvernemental prévoit déjà une approche renforcée et plus stratégique pour aider les États fragiles :

Dans cet esprit (de solidarité internationale) et par souci d'une meilleure efficacité de sa coopération au développement, le Gouvernement, notamment, (...) en complétant les critères géographiques de l'intervention de la Coopération luxembourgeoise, notamment en favorisant, à côté de l'indice du développement humain, l'approche régionale, respectivement en portant une attention accrue aux situations de fragilité;

La partie consacrée à la participation à l'effort de défense et de préservation de la paix sur le plan international, contient également des dispositions concernant directement les États en situation de fragilité :

La diversification de l'effort de défense sera maintenue notamment par un soutien renforcé à des projets capacitaires alliés essentiels pour mener à bien les missions de paix.

B. Déclaration de la Ministre de la Coopération devant la Chambre des députés :

Dans son discours devant la Chambre des députés, la Ministre de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire, Madame Marie-Josée Jacobs, a aussi évoqué la problématique des États en situation de fragilité²⁴ :

Il s'agit plutôt de garantir l'efficacité de la coopération au développement luxembourgeoise et de mieux tenir compte de diverses réalités. Je renvoie à cet égard au passage du programme gouvernemental qui prévoit que la Coopération luxembourgeoise favorise davantage une approche régionale là où cela a un sens et qu'elle porte une attention accrue aux situations de fragilité. (...)

Le Luxembourg a également un intérêt à s'intéresser de plus près aux situations de fragilité dans le voisinage de nos pays partenaires. [...] Le risque que la violence déborde des pays voisins ne se laisse pas écarter du revers de la main.

Concrètement, dans les situations post-conflit, c'est-à-dire pendant la phase de transition entre la fin d'un conflit et la reprise des activités de développement traditionnelles, nous pouvons contribuer par le biais de notre action humanitaire à stabiliser la situation, ce qui complète parfaitement les positions que le Luxembourg défend depuis plus de deux ans au sein de la *Peacebuilding Commission* à New York.

²³ Ministère des Affaires étrangères, Programme gouvernemental 2009-2014 par Ministère, disponible en ligne : <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/02-mae/index.html>

²⁴ Déclaration de la Ministre Marie-Josée JACOBS à la Chambre des députés du 18 mars 2010, p. 8-10.



5. APPROCHE OPÉRATIONNELLE

Pour les pays donateurs, il s'agit de définir leur approche opérationnelle aussi bien par des mesures de soutien aux processus locaux de renforcement de l'État dans les pays en situation de fragilité, que par l'amélioration des mécanismes de cohérence au sein de leur propre gouvernement, des modalités d'acheminement de l'aide et de l'assistance technique ainsi que des opérations des partenaires au développement. La présente stratégie vise dans une première partie à orienter les priorités de la Coopération luxembourgeoise sur les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État en précisant dans une deuxième partie les modalités utilisées pour mettre en œuvre son aide.

A. Les secteurs prioritaires d'intervention

Légitimité politique

En situation de fragilité, les institutions étatiques manquent de soutien et de confiance de la population. La mise en place et le renforcement d'un État qui répond aux besoins et permet la participation de tous les groupes présent sur son territoire, y compris les plus vulnérables et marginalisés, est une des priorités les plus importantes pour assurer que la population accepte et respecte l'autorité étatique de manière volontaire. Le soutien de la part de la Coopération luxembourgeoise peut prendre la forme d'un dialogue politique qui d'après la Stratégie sur la Gouvernance comprend les sujets suivants: « respect des droits de l'homme, élections, lutte contre la corruption, gestion des ressources naturelles, etc. Ce dialogue s'effectue en général au niveau politique. » (p. 9). Le dialogue politique ne peut s'arrêter au pouvoir central, mais assurera la participation de tous les groupes clés participant à la vie politique de l'État en question.

Sécurité et stabilité

Assurer la sécurité des citoyens par des systèmes de prévention et maintenir l'ordre à travers des forces capables et reconnues sont des préconditions pour le développement. Soutenir le secteur sécuritaire dans un pays partenaires dépend de la compétence des directions de la défense et des affaires politiques du Ministère des Affaires étrangères en collaboration avec la direction de la coopération et de l'aide humanitaire.

L'armée luxembourgeoise participe régulièrement à des missions de maintien de la paix sous l'égide des Nations

unies, de l'OTAN et de l'UE comme par exemple la Mission de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine; la Mission de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo ou encore la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan. Le Luxembourg participe également au renforcement des capacités des forces de l'ordre, de la police et de l'armée. Dans le cadre de projets des Nations unies; de l'OTAN ou de l'UE le ministère a appuyé la formation de policiers et la reconstruction institutionnelle en Irak, en Afghanistan, en Somalie, en RDC, ou encore au Kosovo. Un éventuel appui futur aux programmes de démobilisation, de désarmement et de réintégration / réinsertion (DDRR) dans les États en situation de fragilité est à l'étude.

De manière générale, la dimension régionale et sous-régionale des crises doit davantage être prise en compte, puisque toute situation de fragilité dans un pays a des répercussions – institutionnelles, sécuritaires, sociales et économiques – sur les pays voisins. Cependant, la mise en place d'une architecture continentale de paix et de sécurité en Afrique connaît des faiblesses, dues notamment à un manque de moyens financiers mis à sa disposition. Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine ou la CEDEAO peuvent être des partenaires potentiel pour augmenter le soutien luxembourgeois à des initiatives régionales.

Un travail important dans le domaine de la prévention de conflits, du renforcement de l'État de droit et du maintien de la paix est fourni par le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), un centre de recherche indépendant, renforçant à travers la recherche/action, son expertise, ses activités de formation et de réseautage les organisations internationales et régionales, les États et de la société civile dans les domaines de la sécurité, de la gestion de conflits et des ressources naturelles, de la lutte contre les trafics illicites et de la criminalité transfrontalière. Le Ministère soutient ces initiatives de recherche-action du GRIP, tout comme il collabore aussi avec le Consortium pour la Recherche Comparative sur l'Intégration Régionale et la Cohésion Sociale (RISC), qui, tout en n'étant pas exclusivement focalisé sur les situations de fragilité, touche à certaines problématiques y relatives, comme le droit à la protection.





Enfin, il convient de souligner l'importance d'inclure la dimension du genre et de prendre en compte la spécificité des besoins des filles et des femmes dans les programmes de rétablissement ou de maintien de la sécurité. D'un côté, les femmes et les filles ont un rôle spécifique à jouer dans la construction et le maintien de la paix et de l'autre côté, il s'agit de les protéger contre toutes sortes de violences auxquelles elles sont davantage exposées en raison de leur vulnérabilité accrue.

Justice et État de droit

La justice a pour tâche de remédier aux sentiments d'injustices qui sont souvent à l'origine de conflits et prévalent à la fin des hostilités. Ainsi elle devrait prévenir une réémergence de conflits, éviter l'impunité et soutenir le rétablissement de l'État de droit et la réconciliation nationale.

Le Programme Global de Justice et de Sécurité du PNUD pour la période 2008-2011 souligne l'importance de soutenir l'État de droit et définit cinq domaines d'intervention prioritaires²⁵ : Le renforcement de l'État de droit dans le cadre du relèvement immédiat et en phase de transition comprend la lutte contre la corruption qui est aussi partie intégrante de la stratégie de la Coopération luxembourgeoise sur la gouvernance. D'autre part l'amélioration de l'accès des femmes à la sécurité et à la justice et dans ce contexte, la condamnation de la violence (sexuelle) contre les filles et les femmes constitue le deuxième axe. Vu l'expérience dont certaines ONGs luxembourgeoises disposent déjà dans ce domaine au Somaliland, en RDC ou au Burundi, ce secteur pourra être un secteur privilégié de l'intervention luxembourgeoise.

La troisième priorité identifiée par les PNUD est le soutien au développement des capacités dans les institutions judiciaires. L'engagement luxembourgeois se pourra traduire par une participation à des programmes de renforcement des capacités, qui d'un côté forment les fonctionnaires du système judiciaire et de l'autre côté renforcent les institutions judiciaires pour les mettre en conformité avec les droits de l'homme. La justice traditionnelle est une de ces institutions qui peut s'avérer bénéfique à la réconciliation nationale. En 2009, le Luxembourg a signé un

accord pluriannuel avec le Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ), qu'elle a reconduit en 2011 pour une période de quatre ans. Appréciant ce travail, la Coopération luxembourgeoise entend maintenir, voire renforcer cet engagement, en organisant notamment des séminaires et/ou des conférences de sensibilisation à la justice traditionnelle. Finalement la Promotion du développement de la confiance et la réconciliation constituent le dernier axe. La phase de transition doit identifier des programmes de médiations et de réconciliation capables de réinstaurer la justice envers les victimes pour assurer une paix durable.

Fondements Économiques

Le rapport 2011 de la Banque mondiale sur le développement dans le monde souligne à quel point le manque d'emplois et de perspectives pour les jeunes, peut devenir un facteur d'instabilité, en constituant leur principal motif d'adhésion à des bandes ou mouvements rebelles. Promouvoir la création d'emplois et améliorer les moyens de subsistance doivent donc être des objectifs-clés de l'intervention de la communauté internationale dans les pays fragiles, où il faut se focaliser sur les travaux publics et communautaires intensifs en main d'œuvre, l'augmentation du rendement de la productivité agricole et le développement du secteur privé national.

À côté d'un soutien général à la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé qui peut inclure la participation d'entreprises et des Centres de Recherche Publics luxembourgeois, la Coopération luxembourgeoise en collaboration avec la direction des relations économiques internationales va se concentrer sur les secteurs dans lesquels elle possède le plus d'expérience.

Le développement des systèmes bancaires est un facteur important du développement économique, où le Luxembourg peut mettre à profit l'expertise, les réseaux et les connaissances de sa place financière. Une coopération avec l'ATTF (Agence de Transfert Technologique et Financier) a déjà été entamée par le Ministère des Affaires étrangères pour l'organisation de formations dans le secteur financier. Cette expérience pourra être étendue. La Coopération luxembourgeoise est aussi prête à partager ses expériences et son savoir-faire dans le domaine de la microfinance qui peut permettre l'accès aux services

²⁵ UNDP, *Strengthening the rule of law in conflict / post-conflict situations. A global Programme for Justice and Security 2008-2011*, p. 7.



financiers aux populations jusqu'alors ignorées par les banques commerciales dans les pays en situation de fragilité. Forte de 15 ans d'expérience en matière de micro-finance, la Coopération luxembourgeoise peut soutenir la création de secteurs financiers inclusifs, le développement du répertoire des différents instruments de micro-finance, la promotion de contextes légaux et réglementaires adaptés et le renforcement des capacités en termes institutionnels et en termes de ressources humaines.

Revenus et Services

Le contrat social qui lie la population à l'État prévoit d'un côté la responsabilité de l'État de fournir les services de base à sa population et d'assurer sa sécurité, tandis que de l'autre côté, la population s'engage à respecter l'État de droit et à payer des impôts et taxes pour garantir la viabilité financière de l'État.

Il s'agit donc de renforcer les capacités de l'État d'organiser la fourniture des services de base (santé, éducation, eau & assainissement, etc.). Un soutien peut s'avérer nécessaire pour la mise en place d'infrastructures, d'équipements, l'organisation de formations, la prise en charge temporaire de salaires, mais ce soutien devra prévoir des stratégies de sortie et de transmission des pouvoirs aux autorités publiques. Le secteur de la santé et de la formation technique et professionnelle étant deux des secteurs prioritaires de la Coopération luxembourgeoise, le Luxembourg sera bien placé pour assister un éventuel partenaire dans ces domaines.

Concernant le respect des obligations du citoyen, la Coopération luxembourgeoise, en collaboration avec le Ministère des Finances voire l'Administration des contributions directes, est en train d'étudier les possibilités d'introduire le renforcement des capacités des administrations fiscales dans les prochains programmes indicatifs de coopération avec les pays partenaires. Ces expériences peuvent s'avérer utiles dans la coopération avec des États fragiles.

B. Les modalités de mise en œuvre

Approche à l'échelle du gouvernement

L'engagement dans des États en situation de fragilité ne demande non seulement une coordination accrue au sein même de la Direction de la Coopération, mais requiert qu'une approche intégrée soit mise en œuvre

dans la politique du Ministère des Affaires étrangères, incluant ses Directions des Affaires politiques, des Relations Économiques Internationales et de la Défense. La concertation et la coordination entre différents ministères sont également nécessaires pour définir la politique envers les États fragiles, ainsi que pour traduire la stratégie envers les États fragiles en processus, méthodes d'organisation et plans d'action opérationnels. Le chemin vers une meilleure cohérence interministérielle passe par des objectifs multiples et parfois contradictoires.

Sur le plan diplomatique, le Luxembourg participe à définir la politique internationale et afin de l'opérationnaliser, il est prêt à contribuer aux efforts communs en déployant des ressources militaires ou civiles à l'UE, à l'OTAN ainsi qu'aux agences des Nations unies. Au niveau de l'UE, le Traité de Lisbonne et la mise en place du Service Européen d'Action Extérieure renforcent le concept d'une approche cohérente « *whole of the System* » face à la gestion de crises, à travers sa Haute Représentante et des missions communes de l'UE dans les États partenaires mêmes. Le Luxembourg continuera de soutenir ces initiatives par des détachements de luxembourgeois auprès de ces missions, ainsi que dans les autres institutions de l'UE, et par une participation active au niveau politique.

Le Comité Interministériel sur la coopération au développement (CID), qui a pour mandat de donner son avis sur les grandes orientations de la politique du développement, servira de groupe de coordination entre les différents acteurs impliqués.

La stratégie envers les États en situation de fragilité dépassant non seulement le cadre de l'Action humanitaire, mais aussi celui de la coopération au développement (pour inclure la justice, la défense, l'économie et les finances), une réflexion sur l'exploitation de flux financiers non APD devra être menée. La mise en place d'un « Fonds de stabilité » luxembourgeois est envisagée, combinant 60 % de fonds APD à 40 % de fonds non APD.

La Direction de la Coopération au développement

Au sein de la Direction de la Coopération, l'Action humanitaire est principalement concernée par la coopération avec les États fragiles, en coordonnant les canaux de l'aide multilatérale et le soutien aux ONG. Sa stratégie





sectorielle prévoit d'affecter 20 % du budget annuel de l'aide humanitaire aux activités de transition et de relèvement immédiat. Ainsi, le Ministère incite ses partenaires humanitaires, y compris les ONG, à prévoir au moins 20 % de leurs contributions annuelles pour des activités de transition. Une partie importante de ces activités sont mises en œuvre dans des États fragiles (dont la Somalie, le Soudan, le Sud Soudan) et visent la réhabilitation des services de base. Tout comme l'Action humanitaire réserve un pourcentage élevé de son enveloppe aux actions dans les pays fragiles, les autres services devront créer des incitations pour encourager les acteurs multilatéraux, bilatéraux et de la société civile à s'engager davantage dans les situations de fragilité.

La coopération bilatérale

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) considèrent le renforcement des capacités comme enjeu central pour assurer l'efficacité de l'aide et insistent que la responsabilité du renforcement des capacités incombe aux pays partenaires, en attribuant aux pays donateurs uniquement un rôle d'appui²⁶. C'est dans cet esprit, complété par les recommandations du *New Deal* pour l'engagement dans les États fragiles, que le Luxembourg définit son approche dans les pays en situation de fragilité.

Pour les pays partenaires de la Coopération luxembourgeoise, un dialogue politique se tient régulièrement moyennant les Commissions de partenariat et au cours de l'élaboration des programmes indicatifs de coopération. Idéalement la Coopération luxembourgeoise participera dans l'application du pacte national qui regroupe toutes les formations importantes de la vie politique du pays partenaires ainsi que les acteurs internationaux comme prévu par le *New Deal* pour l'engagement dans les États fragiles. Dans l'esprit du *New Deal*, le Luxembourg va participer à la mise en œuvre d'un plan approuvé par tous les acteurs sous la direction du pays partenaire. De même la Coopération luxembourgeoise participera dans l'évaluation commune des risques, la prise de risque partagée et l'évaluation des interventions commune de tous

les partenaires internationaux. Finalement le respect des obligations du Luxembourg en matière de transparence sera assuré par la publication régulière et suffisamment détaillée des flux d'aide publique au développement vers les États fragiles ainsi qu'un engagement sur le long terme qui permet une certaine prévisibilité de l'aide. En absence de la mise en place d'un tel pacte, un mécanisme similaire au dialogue avec les pays partenaires pourrait être envisagé.

La Coopération luxembourgeoise dans la région des Grands Lacs

La Coopération luxembourgeoise dans la région des Grands Lacs se caractérise par un engagement à long terme dans cette crise oubliée, mobilisant différents partenaires et instruments financiers et maintenant les flux financiers à un niveau élevé.

Entre 2008 et 2010, les montants annuels dépensés dans la région des Grands Lacs ont varié de moins de 1,7 % et ont pour la plupart été effectués dans le cadre de MoU, ce qui souligne la prédictibilité des fonds et répond donc au principe de la responsabilité mutuelle tel que promu par la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide.

L'aide luxembourgeoise se compose d'un soutien à des organismes nationaux, multilatéraux, ainsi qu'à des ONG internationales. Depuis 2009, le Luxembourg contribue également au fonds multi-donneurs du PNUD (*DRC Pooled Fund*) et traduit ainsi la volonté d'une meilleure coordination entre acteurs.

Les secteurs d'intervention couvrent les services médicaux pour personnes en situation d'handicap, la réhabilitation d'infrastructures de santé, l'aide alimentaire, l'aide aux réfugiés et déplacés en interne, les actions contre les mines et explosifs de guerre, ainsi que des fonds sans affectation spécifique. En termes géographiques, la région du Nord Kivu, en RDC, constitue clairement la zone de concentration.

Pour 2012 à 2014, le Ministère prévoit une contribution annuelle à l'organisation *The Foundation for the Refugee Trust* (RET) pour un projet qui prévoit la protection des jeunes menacés d'un recrutement par un groupe armé et la démobilisation d'enfants et adolescents soldats au Sud-Kivu, à travers leur réintégration dans les écoles et dans les communautés et par le biais de programmes de formation professionnelle, de protection et de création de moyens de subsistance.

26 OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005. OECD, *The Accra Agenda for Action*, 2008.





La coopération multilatérale

Dans les États en situation de fragilité, les mandats et programmes d'action des différentes agences des Nations unies et des Institutions financières internationales et la politique de l'Union européenne, forment le cadre de référence, qui est - selon le contexte – complété par d'autres instances régionales, notamment les Banques de développement, ainsi que les organisations intergouvernementales pour le développement économique ou pour la sécurité. L'effort luxembourgeois sera canalisé en grande partie à travers l'aide multilatérale ou appuiera d'autres partenaires au développement actifs dans le pays en question. Afin de contrer le risque de la fragmentation le Luxembourg soutient l'idée d'une division du travail renforcée et contribue à des fonds commun (*pooled funding*). L'engagement du Luxembourg au sein de la Commission de la Consolidation de la Paix illustre cette approche: membre entre 2007 et 2009 de cette même Commission, le Luxembourg préside, depuis février 2011 la nouvelle formation Guinée au sein de la CCP.

La collaboration avec l'UE sur le terrain passe également par la participation à la programmation conjointe et du respect de la division des tâches

Emergency.lu - un bien public mondial made in Luxembourg

Fin mars 2010, la Ministre de la Coopération a signé un contrat avec les représentants de HITEC Luxembourg S.A., de SES Astra TechCom S.A. et de DUCAIR S.A., dont l'objet fixe les obligations mutuelles et les modalités de mise en œuvre d'un système de réaction rapide établissant ou renforçant leurs moyens de télécommunication en cas de crise humanitaire.

Après le tremblement de terre en Haïti, où le manque de moyens de communication avait retardé l'acheminement de l'aide, la Direction de la Coopération a commencé à approfondir les contacts avec deux opérateurs luxembourgeois dont les compétences combinées avaient le potentiel d'apporter une réponse à la problématique. D'une part, *Luxembourg Air Rescue* est prêt à décoller dans l'heure qui suit une catastrophe pour se rendre à n'importe quelle destination et, d'autre part, les sociétés HITEC et SES Astra, à partir des capacités satellitaires de SES, offrent une connectivité internet globale, permet-

tant d'établir des communications téléphoniques et de transmettre des données à travers un terminal mobile.

Les services du MIC et d'ECHO ont été impliqués à même titre que l'OCHA et le PAM (en tant qu'agence-leader pour l'*Emergency Cluster* à l'ONU). Cet instrument à fort potentiel pourra aussi améliorer la situation sécuritaire, notamment pour les acteurs humanitaires, en facilitant leur intervention dans des contextes de fragilité et d'instabilité.

Au niveau régional, il convient de souligner encore le rôle qui incombe aux organismes de coopération régionale (e.a. Banques de développement, CEDEAO, UEMOA, NEPAD). À l'exemple de l'intégration européenne, la Coopération luxembourgeoise favorise une approche régionale pour promouvoir et soutenir le développement de mécanismes de prévention des conflits et l'intégration économique. Dans ce contexte un soutien aux institutions régionales comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) est envisageable.

La coopération à travers et avec les ONG

Les organisations de la société civile (notamment les ONG) ont un rôle clé à jouer lors de la formation d'une société inclusive et respectueuse des droits de l'homme. Le renforcement de l'État qui se situe à l'interface de la relation État - société passe nécessairement par un renforcement de la société civile. Son rôle ne devrait cependant pas se limiter à la fourniture de services là où les capacités de l'État font défaut, mais s'étendre à un plaidoyer actif pour demander des comptes aux institutions.

Disposant d'un large réseau de partenaires (et davantage présent dans certaines zones reculées que les autorités publiques ou bénéficiant d'une plus grande confiance parmi la population), les ONG luxembourgeoises peuvent dans certains contextes intervenir avec plus de facilité que la Coopération bilatérale ou multilatérale. Leurs secteurs et domaines d'intervention peuvent s'étendre de la fourniture de services sociaux au renforcement des capacités de leurs partenaires, pour permettre à ceux-ci de surveiller les réformes et la gouvernance aux niveaux national et local.





Impact de la présence de longue date d'une ONG luxembourgeoise au Somaliland

Depuis 1995, cette ONG, intégrée dans un réseau international d'organisations sœurs, mène des programmes au Somaliland, grâce au soutien financier provenant de différentes sources institutionnelles : des gouvernements de différents pays donateurs ainsi que de la Commission Européenne.

Les interventions de l'ONG se concentrent sur les secteurs de l'Eau et Assainissement et de l'Education non formelle. Les activités dans le domaine de l'éducation non formelle visent surtout les femmes, à travers des formations, la mise à disposition de bourses ou la mise en place d'activités génératrices de revenu (AGR). Cependant, de tels AGR sont également organisées avec d'anciennes milices. Finalement, le renforcement des capacités des acteurs non étatiques et des ONG partenaires contribue également au renforcement d'une société inclusive.

Dans le domaine de l'Eau et de l'Assainissement, l'amélioration des infrastructures à travers la construction et la réhabilitation de latrines, de puits, de barrages de stockage en sable et la gestion des déchets solides, s'ajoutent à des activités de sensibilisation hygiénique par le biais de formations à des groupes cibles tels que les enseignants ou le renforcement des capacités d'ONG locales. La coordination avec des structures gouvernementales des ministères concernés au niveau du district, de la région ou au niveau national est un élément-clé de ces interventions.

L'ONG affirme aujourd'hui avoir contribué à la stabilisation du Somaliland en renforçant les groupes marginalisés, tels que les femmes, les anciennes milices et les communautés rurales.

Dans le contexte de la coopération avec les ONG internationales, il convient de mentionner les contributions de la Coopération luxembourgeoise au Comité International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR) notamment pour leurs activités de prévention dans les contextes de fragilité, les visites carcérales, la réintégration familiale, la promotion du Droit International Humanitaire auprès des forces de l'ordre, mais en partie aussi sans affectation particulière pour permettre plus de flexibilité.

La Coopération luxembourgeoise soutient aussi la Communauté de Sant'Egidio. Cette organisation a, en matière de règlement des différends internationaux et de mise en place de médiations, obtenu des résultats très substantiels à travers l'organisation des séminaires sur les techniques de négociation et de dialogue politique, l'organisation de réunions internationales de la paix et d'autres activités dans le cadre de processus de médiation en situations de fragilité.

La Coopération luxembourgeoise entend aussi appuyer directement des plateformes d'ONG dans les pays en situation de fragilité pour renforcer l'action collective de la société civile. Ici, priorité sera donnée aux ONG engagées dans des plaidoyers pour les droits de l'homme, l'inclusion des groupes sociaux marginalisés voire exclus. Pour les États en transition post-conflit, la présence de médias libres et diversifiés est le reflet important d'une société inclusive et capable d'exercer un contrôle sur l'action du gouvernement. La Direction des Relations Économiques Internationales et la Direction de la Coopération sont prêtes à soutenir des initiatives dans ce domaine dans les États en situation de fragilité, comme elles le font déjà à travers l'*European Centre for Journalism* (ECJ) une initiative de renforcement des capacités pour journalistes.



6. SUIVI DE LA STRATÉGIE

En vue des limites en termes absolus de l'aide luxembourgeoise, il devient d'autant plus important que la Coopération luxembourgeoise se concentre sur des pays ou régions et des secteurs où elle peut apporter une valeur ajoutée. L'absence de représentation luxembourgeoise dans des pays fragiles requiert une approche basée sur une collaboration étroite avec les partenaires multilatéraux, de la société civile et dans le cadre européen.

L'évaluation de la stratégie se fera sur la base des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État et des indicateurs qui seront développés dans ce cadre dans les pays d'intervention de la Coopération luxembourgeoise.



7. DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

Banque mondiale

- Le rapport sur le développement dans le Monde 2011 - Conflits, sécurité, développement. Washington 2011.

Nations unies

- Boutros Boutros-Ghali, Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix ;
- Kofi Annan, Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée Générale des Nations unies, New York, 24 mars 2005 ;
- PNUD, FNUAP, UNOPS, UNICEF, ONU-Femmes (co-coordonateur) et PAM (co-coordonateur), 2012, Les situations de transition.

Union européenne

- Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) ;
- Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité – s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles ;
- Rapport européen sur le développement 2009 : Vaincre la fragilité en Afrique. Une Nouvelle approche européenne.

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding,

- Déclaration de Dili (2010) ;
- Feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (2011) ;
- Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles (2011).

OECD / CAD

- The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005 ;
- Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles, Paris 2006 ;
- The Accra Agenda for Action, 2008 ;
- Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité, Paris 2008 ;
- Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).





STRATÉGIE GÉNÉRALE



AGRICULTURE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE



ACTION HUMANITAIRE



COMMUNICATION



DÉVELOPPEMENT LOCAL



ÉTATS FRAGILES



EAU ET ASSAINISSEMENT



ÉDUCATION - Formation et Insertion professionnelles



ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE



ÉVALUATIONS



GENRE



GOVERNANCE



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>