

RÉFLEXIONS

FÉDÉRATION
GENEVOISE
DE COOPÉRATION
Mettons le monde en mouvement

N°7

DOSSIER THÉMATIQUE
OCTOBRE 2022

& DÉBATS

10 ANALYSE

Les défis du nexus
dans un contexte de
tensions globales

22 INTERVIEW

« Des programmes
trop souvent conçus
sans les communautés »

28 SUR LE TERRAIN

La coopération au
développement mise
au défi de l'urgence

34 ONG

Comment renforcer
la sécurité
sur le terrain ?



NEXUS

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT
ET AIDE HUMANITAIRE,
LES NOUVELLES FRONTIÈRES



LE NEXUS TIENT COMPTE
À LA FOIS DES BESOINS
IMMÉDIATS ET À LONG TERME
DES POPULATIONS
AFFECTÉES ET RENFORCE
LES OPPORTUNITÉS DE PAIX.

Jacques **FORSTER**,
Professeur honoraire de l'IHEID

← PHOTO DE COUVERTURE :

Approvisionnement en eau à Niamia, village malien du Pays Dogon dans la région de Mopti, une zone sujette à de fortes tensions entre groupes armés.

© ASVD

SOMMAIRE

- 4** **Éditorial : dans un monde en mutation, de nouveaux enjeux pour la FGC**
par **Dominique Rossier**, présidente de la FGC, et **Catherine Schümperli Younossian**, secrétaire générale
- 6** **Introduction : des pistes pour redessiner les frontières entre humanitaire et développement**
par **Catherine Dubouloz Chantre**, chargée de communication à la FGC
- 10** **Renforcer la complémentarité entre action humanitaire et coopération au développement : les défis du nexus**
par **Jacques Forster**, professeur honoraire de l'IHEID
- 
- © WFP/Damitolola Onafuwa
- 22** **« Les programmes humanitaires et de développement sont encore trop souvent conçus sans impliquer les communautés »**
Interview de Robert Pétron Messe, administrateur en charge du terrain pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) au Tchad
- 26** **« La volonté de traduire le nexus en actes est bien présente au Niger »**
Suite de l'interview de **Robert Pétron Messe**
- 28** **La coopération au développement mise au défi de l'urgence**
par **Elena Sartorius**, journaliste indépendante
- 
- © SWISSAID
- 16** **Livres : retourner aux racines de l'action humanitaire et de la coopération au développement pour penser l'avenir de l'aide internationale**
par **Angélique Mounier-Kuhn**, journaliste indépendante
- 34** **Sécurité, mode d'emploi**
par **Angélique Mounier-Kuhn**
- 18** **Du double au triple nexus**
Interview de Derek Müller, chef de la division MENA (Développement) et responsable des questions concernant la fragilité, les conflits et les droits de l'homme à la DDC
- 40** **L'éducation, un domaine d'intervention au cœur du nexus**
par **Angélique Mounier-Kuhn**

IMPRESSUM

FÉDÉRATION GENEVOISE DE COOPÉRATION
Réflexions et Débats n°7

ÉDITRICES

Dominique Rossier, présidente
Catherine Schümperli Younossian,
secrétaire générale

RÉDACTRICE RESPONSABLE

Catherine Dubouloz Chantre,
chargée de communication

GRAPHISME

Sophie Marteau

IMPRESSION

ATAR Roto Presse SA Genève.
Tirage à 700 exemplaires sur du papier
composé de 100% de fibres recyclées,
certifié FSC. Genève, octobre 2022.

CONTACT

📍 Fédération genevoise de coopération (FGC)
rue Amat 6, 1202 Genève

☎️ tél. +41 22 908 02 80

@ e-mail : fgc@fgc.ch

🌐 www.fgc.ch

📘 Facebook : www.facebook.com/fgcgeneve

🌐 LinkedIn : www.linkedin.com/company/fgcgeneve/

📺 Youtube : Fédération genevoise de coopération FGC



DOMINIQUE ROSSIER

Présidente

Dominique Rossier préside la Fédération genevoise de coopération (FGC) depuis mars 2022, après y avoir été vingt ans bénévole au sein d'organisations membres puis à la Commission technique, qu'elle a coprésidée tout en étant membre du Conseil depuis avril 2014. Dominique Rossier est chargée d'enseignement en études du développement à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) depuis 1997. Actuellement, elle dirige le cours de gestion stratégique des projets de développement. Elle est également responsable académique pour l'Afrique francophone de l'Executive Master en politiques et pratiques du développement (DPP). Ses domaines d'enseignement portent sur les questions de gouvernance et de coopération, ainsi que sur l'élaboration et l'application des politiques d'aménagement du territoire et de gestion de l'eau. Elle a travaillé pendant près de dix ans au Mali et au Cap-Vert. Elle est juriste de formation et a obtenu un diplôme en aménagement du territoire à l'EPFZ.

ÉDITORIAL

Dans un monde en mutation, de nouveaux enjeux pour la FGC

La coopération au développement et l'action humanitaire représentent deux domaines de la solidarité internationale, à la fois distincts et proches. La première visant à améliorer les conditions de vie des populations bénéficiaires de manière durable, elle poursuit un objectif de promotion du développement avec un agenda de transformation sociale ; la seconde opérant en situation de crise pour assister les victimes, elle a une mission plus restreinte de protection de la vie et de la dignité des personnes dans les situations de crise ^[1].

Le nexus vise à mieux articuler les interventions des actions humanitaires et celles des programmes de développement, à laquelle s'est ajoutée la promotion de la paix ; on parle alors de triple nexus. Cette approche est une invitation et même une exigence à mieux cerner les priorités d'action, anticiper les risques, prévoir différents scénarios et agir de manière concertée. Si la question de l'articulation entre la coopération au développement et l'action humanitaire est discutée depuis les années 90, la conjonction des crises sanitaire, climatique et sécuritaire ces dernières années donne une actualité supplémentaire à la discussion. Aujourd'hui, sur le terrain, ces différentes crises se conjuguent et démultiplient leurs effets. En conséquence, les liens entre les différents intervenants sont devenus plus étroits du fait de leur action simultanée.

Dans cette situation, les acteurs de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la promotion de la paix, qu'ils soient multilatéraux, bilatéraux ou non gouvernementaux, se questionnent et réfléchissent à de nouvelles formes de collaboration pour rendre leurs actions plus efficaces. Il s'agit de dépasser l'esprit de chapelle et de travailler à partir des réalités de terrain, des besoins des populations et des moyens financiers à disposition, le principal défi consistant à faire collaborer les différents intervenants, chacun porteur d'une vision, de valeur et de compétences techniques spécifiques. L'approche par le nexus est ainsi au cœur de la réflexion pour mieux répondre aux besoins exprimés par le terrain.

Dans ce contexte, les nouvelles frontières entre le développement et l'humanitaire interrogent également la Fédération genevoise de coopération (FGC) et ses organisations membres, nous poussent à ne plus réfléchir en silo et à penser nos complémentarités. Elles nous incitent à mieux prendre en compte les réalités de terrain et leurs spécificités pour intervenir avec efficacité et

¹ Voir la définition de Jacques Forster, p. 10 et suivantes du présent *Réflexions et Débats*.

LE DÉBAT AU SEIN DE LA FÉDÉRATION DOIT PERMETTRE DE TROUVER DES ARTICULATIONS INNOVANTES POUR ÊTRE PLUS FLEXIBLE ET FAIRE ÉVOLUER NOS PRATIQUES.

surtout de manière coordonnée et pertinente. Le présent *Réflexions et Débats* illustre par moult exemples les situations rencontrées par les organisations membres en période post-Covid ou de détérioration sécuritaire.

Pour atteindre ses objectifs, la FGC a choisi deux modes d'action : la coopération internationale au développement avec le Sud et l'information, la sensibilisation et le débat au Nord. De manière explicite, dans sa Déclaration de principe, elle a exclu le champ humanitaire.

Aujourd'hui pourtant de nouvelles questions émergent auxquelles la FGC doit répondre :

- Comment agir dans des contextes fragilisés et en crise, de manière complémentaire et efficiente ?
- Que signifient ces nouvelles collaborations pour nos OM et leurs partenaires de terrain ?
- Comment adapter nos pratiques et nos outils pour la mise en œuvre des projets ?

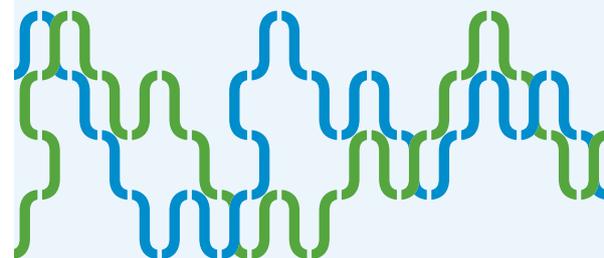
Le débat ouvert au sein de la FGC doit permettre de trouver des articulations innovantes pour être plus flexible et faire évoluer nos pratiques. Cette réflexion nous conduira certainement à revoir la Déclaration de principe de la FGC, forte d'une vingtaine d'années. Celle-ci pourrait être réactualisée à la lumière du nexus. Différentes pistes peuvent être envisagées : s'appuyer davantage sur la complémentarité des approches en renforçant les liens entre les acteurs humanitaires et de développement ; valoriser la présence de longue date des ONG de développement sur le terrain et le savoir-faire des humanitaires en situation de crise ; adapter les approches des organisations membres pour tenir compte des réalités nouvelles auxquelles sont confrontées les populations bénéficiaires de nos projets ; faire évoluer les outils des ONG en favorisant l'échange de pratiques et d'expériences pour faire émerger des *best practises*, comme nous l'avons fait pour les questions de sécurité sur le terrain ; favoriser des espaces de dialogue et de formation pour mieux comprendre les causes et les impacts des différentes crises et pour trouver des réponses adéquates. De manière très perceptible, nous prenons conscience de l'évolution du monde et de la nécessité, pour la coopération au développement, de s'adapter à ces nouvelles réalités. Plus que jamais la FGC veut être un espace de réflexion et de formation pour améliorer les pratiques et répondre aux enjeux de demain. ■



© David Wagnières

CATHERINE SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN Secrétaire générale

Catherine Schümperli Younossian, titulaire d'un master en relations internationales de l'Institut de hautes études internationales et de développement (IHEID), est secrétaire générale de la FGC depuis 2017. Elle a été secrétaire politique de la Déclaration de Berne (aujourd'hui Public Eye) de 1991 à 1996 et membre des instances de la FGC de 1991 à 2007. De 1996 à 2009, elle a été chargée de recherche et d'enseignement à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED). Son enseignement a porté sur l'analyse des politiques publiques de la Suisse au service du développement. Elle est l'auteur de différents ouvrages dans le domaine de la coopération au développement. Elle est également membre des Commissions consultatives de la coopération internationale de la Ville de Genève (dès 2017) et du Département fédéral des affaires étrangères (depuis 2020).



INTRODUCTION

Des pistes pour redessiner les frontières entre humanitaire et développement

PAR CATHERINE DUBOULOZ CHANTRE – La superposition des crises complexifie le travail des ONG de développement sur le terrain et les contraint parfois à utiliser des instruments de l'action humanitaire. Ce 7^e numéro de la revue thématique de la FGC analyse les mutations en cours tout en offrant des pistes d'action pour se projeter dans l'avenir et répondre aux défis auxquels fait face la coopération internationale.

En Afrique, en Amérique latine et en Asie, les organisations membres (OM) de la FGC, leurs partenaires locaux, comme l'ensemble des ONG actives dans la coopération au développement, travaillent dans des conditions toujours plus complexes. Dans le Sahel, la région des Grands Lacs ou d'autres zones soumises à des conflits de longue durée, les risques sécuritaires ont fortement augmenté, lors des missions de terrain, pour les partenaires locaux et les bénéficiaires des projets. Le dérèglement climatique entraîne sécheresses et inondations qui augmentent l'insécurité alimentaire, accrue encore par la guerre en Ukraine et les difficultés d'acheminement des céréales. La pandémie du Covid-19 a bouleversé les manières de travailler, affectant les liens avec les partenaires et les bénéficiaires, rendant nécessaire le recours à des mesures d'urgence pour continuer à les soutenir. Ces champs de tension et leurs conséquences sur les projets ont rendu nécessaire l'ouverture, au sein de la Fédération genevoise de coopération (FGC), d'espaces de réflexion et d'échanges sur les meilleures manières d'articuler la coopération au développement et l'action humanitaire, dont les frontières se floutent dans les situations de crise. Cette 7^e édition de la revue thématique *Réflexions et Débats* se veut une contribution au débat. Les articles qui la constituent prolongent la conférence-débat organisée en partenariat avec

l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), le 24 mai 2022, à la Maison de la Paix, ainsi que les pages spéciales dans la *Tribune de Genève* qui l'ont précédée. Des témoignages d'OM et les solutions évoquées complètent le café-débat du 19 mai 2022 sur la sécurité sur le terrain (lire en page 34). Cette réflexion destinée à faire évoluer les pratiques est également ancrée dans les priorités du Programme stratégique 2021-2024 de la FGC. Enfin, en septembre 2022, le nexus a fait l'objet d'une émission d'*Esprit solidaire*, le magazine réalisé en collaboration avec la télévision régionale Léman Bleu [1].

Les analyses de trois panelistes de la soirée ouvrent la publication. Dans sa contribution (en page 10), Jacques Forster, professeur honoraire de l'IHEID, passe en revue les proximités et les différences des deux instruments de la solidarité internationale, puis montre comment les liens entre l'action humanitaire et la coopération au développement se sont peu à peu tissés, avant que leur complémentarité se révèle indispensable. Jacques Forster analyse les enjeux, les défis et les potentiels du nexus avec l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide en renforçant les partenariats locaux, la participation des communautés bénéficiaires et la connaissance de contexte local. Pour l'action humanitaire, il s'agit d'agir dans l'urgence en ayant le souci de la durabilité et, pour la coopération, d'accroître sa flexibilité face aux



situations changeantes, explique-t-il. Basées sur une vie professionnelle menée à la fois dans le domaine de la coopération, pour la DDC notamment, et dans l'humanitaire comme vice-président du CICR, les réflexions de l'auteur sont développées dans une trilogie présentée en page 16 par la journaliste Angélique Mounier-Kuhn. *Coopération Nord-Sud, la solidarité à l'épreuve* : sous ce titre, ces ouvrages historiques donnent également des clés pour penser l'avenir d'une coopération internationale mieux ancrée dans le développement durable et plus soucieuse encore des intérêts des populations locales.

COMPRÉHENSION COMMUNE

Le potentiel de l'approche du nexus pour rendre les interventions de la coopération internationale suisse plus efficaces et cohérentes «sur la base d'une compréhension commune du contexte» guide déjà l'engagement de la Direction du développement et de la coopération (DDC) dans les régions fragiles depuis une dizaine d'années, explique dans une interview Derek Müller (à lire en page 18). Le chef de la division Moyen Orient et Afrique du Nord (Développement) à la DDC montre comment la composante de la promotion de la paix a transformé le double nexus en triple nexus. Il évoque également les défis sur le terrain

au Népal, en Afghanistan et au Proche-Orient, pour le suivi des projets notamment.

Dans son interview (à partir de la page 22), Robert Pétron Messe appelle également à une compréhension fine du contexte et une implication accrue des communautés dans les programmes humanitaires et de développement. Administrateur en charge du terrain pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) au Tchad et diplômé de l'Executive Master en Politiques et pratiques du développement de l'IHEID, Robert Pétron Messe précise en quoi «l'approche du nexus est une réalité en Afrique» et pourquoi elle suscite l'espoir bien que le chemin reste semé de défis, notamment au Niger. Dans les contextes fragiles, le troisième pilier du nexus, celui de la paix et de la sécurité, est particulièrement difficile à prendre en considération sur le terrain, estime-t-il. De manière générale, au niveau opérationnel, l'articulation concrète des activités entre les différents acteurs reste ardue.

PARTAGE D'EXPÉRIENCE DES ONG

Les articles suivants du *Réflexions et Débats* sont consacrés aux expériences des OM de la FGC dans la mise en œuvre du nexus sur le terrain (en page 28) et dans la gestion des risques sécuritaires (en page 34).

↑ PHOTO : Le 24 mai 2022, lors du débat sur le thème du nexus, organisé en partenariat avec l'IHEID.
© David Wagnières

1 Les émissions peuvent être revues sur le site web de la FGC : bit.ly/3V0DB6j



En 2020, en raison de la crise sanitaire, 100 millions de personnes supplémentaires sont passées en dessous du seuil d'extrême pauvreté. Dans ce contexte, pour pouvoir poursuivre les projets, les OM de la FGC ont repensé leur manière de travailler, adapté leurs activités et ont parfois distribué de la nourriture ou des kits sanitaires, comme l'a montré un sondage mené par le FEDERESO (voir en page 30). L'article de la journaliste Elena Sartorius (en page 28) illustre la flexibilité dont ont fait preuve les ONG.

L'article montre également que certaines OM avaient déjà l'expérience du nexus avant la pandémie, notamment celles actives au Sahel, région où

les crises sécuritaires, climatiques et sanitaires se superposent. Face à des frontières de moins en moins étanches entre coopération et humanitaire, elles appellent à une cohérence renforcée entre les ONG. Un exemple de travail en concertation est donné par la plateforme internationale de Genève consacrée à l'éducation dans les situations d'urgence (lire en page 40).

Des projets au Mali et au Sud Kivu figurent au cœur de l'article consacré à la sécurité sur le terrain (en page 34). Lors du café-débat consacré à ce sujet, trois OM de la FGC ont partagé leur expérience et proposé de nombreuses pistes d'action, certaines directement issues des pratiques

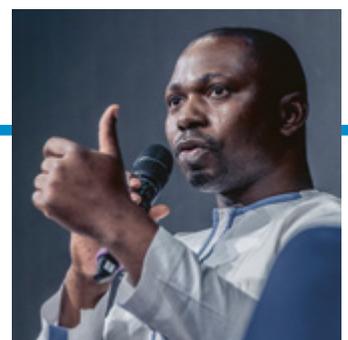
↑ PHOTOS :

À gauche : Jacques Forster, professeur honoraire de l'IHEID.

En haut à droite : le panel d'intervenants lors du débat sur les enjeux du nexus.

En bas à droite : plus de 400 personnes ont assisté à la conférence-débat, sur place ou en ligne.

© David Wagnières



CERTAINES OM AVAIENT DÉJÀ L'EXPÉRIENCE DU NEXUS AVANT LA PANDÉMIE, NOTAMMENT CELLES ACTIVES AU SAHEL, RÉGION OÙ LES CRISES SE SUPERPOSENT.

humanitaires dans les zones à risque. L'enracinement local des partenaires, leur connaissance des régions d'intervention, ainsi que des mesures de prévention lors des déplacements sont des facteurs clés pour assurer la sécurité des équipes de terrain. Les ressources sur ce sujet sont rassemblées en page 39.

SE PROJETER VERS L'AVENIR

Cette riche matière, modelée par la pratique sur le terrain, nourrie des réflexions avec les partenaires dans les pays du Sud, au sein des

instances de la FGC, avec d'autres experts, fait l'objet d'un débat au sein de la FGC qui permettra de faire évoluer les pratiques et de gagner en flexibilité.

Plusieurs lignes directrices sont d'ores et déjà rassemblées dans l'éditorial de ce *Réflexions et Débats*, cosigné par la présidente de la FGC Dominique Rossier et sa secrétaire générale Catherine Schümperli Younossian (lire en page 4). Autant de recommandations pour guider la Fédération genevoise de coopération et ses organisations membres ces prochaines années et répondre, ensemble, aux défis auxquels fait face la coopération au développement. ■



**CATHERINE
DUBOULOZ
CHANTRE**

© David Wagnières

Chargée de communication de la FGC depuis 2017, Catherine Dubouloz Chantre possède une longue expérience de journaliste. Elle a travaillé pour les journaux suisses Le Nouveau Quotidien et Le Temps. Pour ce titre, elle a notamment été correspondante à Paris et cheffe adjointe de la rubrique suisse. Catherine Dubouloz Chantre est titulaire d'un master en relations internationales de l'IHEID, complété par un Diploma of Advanced Studies (DAS) de responsable communication de la Haute École de gestion de Genève.

☞ PHOTOS DE GAUCHE À DROITE :

Marie-Laure Salles, directrice de l'IHEID

Catherine Schümperli Younossian, secrétaire générale de la FGC

Jacques Forster, professeur honoraire de l'IHEID

Robert Pétron Messe, administrateur en charge du terrain pour l'UNHCR au Tchad

Derek Müller, Chef de la division MENA-D à la DDC.

Dominique Rossier, présidente de la FGC et chargée d'enseignement à l'IHEID.

Liliana Soler-Gomez, coordinatrice académique pour l'Amérique latine de l'Executive Master en politiques et pratiques du développement de l'IHEID

© David Wagnières



SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Renforcer la complémentarité entre action humanitaire et coopération au développement : les défis du nexus

PAR JACQUES FORSTER – Alors que les tensions globales s'accroissent et que la durée des crises s'allonge, le besoin d'intensifier la coopération entre action humanitaire et aide au développement se fait chaque jour plus pressant. Apparue il y a plusieurs décennies, le nexus vise, précisément, à densifier la collaboration entre les deux univers. Historique, enjeux, champs d'action de chacun de ces instruments de la solidarité internationale et revue des espoirs portés par une meilleure articulation entre eux.



La coopération au développement et l'action humanitaire font partie des outils de la politique extérieure des États qui les financent. L'une et l'autre figurent au cœur des activités des grandes organisations internationales qui les mettent en œuvre. Apparu au début du 21^e siècle, le terme de nexus désigne la façon dont ces deux instruments de la solidarité internationale devraient s'articuler pour répondre plus efficacement aux besoins d'assistance et de protection des personnes et communautés de pays en développement affectés par des catastrophes naturelles, la violence armée ou la misère. L'émergence de ce concept a ouvert un chantier de réflexions qui est toujours en cours. Si la raison d'être du nexus est claire, ses contours et ses modalités de mise en œuvre font l'objet d'interprétations différentes au sein même des milieux intéressés en raison de la diversité des acteurs concernés et des situations dans lesquels ils interviennent.

DU « CONTINUUM » AU « CONTIGUUM »

D'origine latine, le mot « nexus » a été adopté par la langue anglaise et il figure désormais aussi dans le jargon franglais des acteurs de la coopération au développement et de l'action humanitaire. C'est l'appellation la plus récente pour désigner une problématique surgie il y a quelques décennies mais qui a connu plusieurs mutations terminologiques. On a ainsi d'abord parlé de « continuum » pour évoquer la succession d'activités humanitaires, puis de reconstruction et de développement dans la réponse internationale à une catastrophe (un tremblement de terre ou une inondation). Le terme « contiguum » ainsi que d'autres formulations ont ensuite vu le jour pour suggérer que ces activités pourraient aussi se dérouler simultanément dans les crises de longue durée.

En 2016, à la suite du Sommet mondial sur l'action humanitaire, les Nations Unies et la Banque mondiale ont ajouté la dimension « construction de la paix » au nexus « humanitaire-développement » ; cette évolution a conduit à la formulation d'un « triple nexus », la construction de la paix étant, selon l'expression du secrétaire général de l'ONU, « le troisième côté du même triangle ».

BESOINS IMMÉDIATS ET DE LONG TERME

D'après les recommandations formulées par l'OCDE en 2020, le triple nexus vise à renforcer

la collaboration, la cohérence et la complémentarité de ces trois instruments de la coopération internationale afin de réduire la vulnérabilité globale... et de lutter contre les causes profondes des conflits. La Banque mondiale a pour sa part adopté le triple nexus en partenariat avec les Nations Unies en s'engageant, dans ce cadre, « à fournir des solutions socio-économiques à long terme et à agir plus en amont pour prévenir des conflits violents et réduire les besoins humanitaires ». L'organisation internationale de développement Oxfam résume bien cette approche en notant que le « nexus » tient compte à la fois des besoins immédiats et à long terme des populations affectées et renforce les opportunités de paix [1].

Bien que le nexus émane du système de l'aide internationale au développement, cette approche ne doit en rien modifier le rôle premier des autorités nationales et locales des pays concernés, tel qu'il est défini dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement et dans les engagements pris à l'occasion du Sommet humanitaire mondial de 2016.

1. Coopération au développement et action humanitaire : proximités et différences [2]

Ces deux domaines d'action internationale sont tout d'abord proches l'un de l'autre par les valeurs qu'ils cherchent à promouvoir : ils ont tous deux la mission de protéger et promouvoir la dignité humaine par le respect et la mise en œuvre du droit international humanitaire et des droits humains (politiques, économiques et sociaux). Coopération au développement et action humanitaire se conçoivent également comme des manifestations de la solidarité internationale.

L'une et l'autre sont aussi proches sur le plan institutionnel. Dans les statistiques internationales du Comité d'aide au développement de l'OCDE, les financements publics de l'aide humanitaire et de la coopération au développement font, à certaines conditions, partie de l'aide publique au développement. Pour les États qui les financent, coopération au développement et action humanitaire sont toutes deux des instruments de politique extérieure et sont liées de diverses façons aux administrations responsables de cette politique, en premier lieu les ministères des affaires étrangères.

Soulignons également que deux grandes ONG

- 1 OCDE, *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix*, OECD/LEGAL/5019, p.7.
World Bank, The Humanitarian-Development-Peace Initiative (worldbank.org).
OXFAM, *Le Nexus humanitaire-développement-paix, quelles implications pour les organisations multi-mandatées*, document de discussion d'OXFAM, juin 2019, 58p.
- 2 Pour une présentation plus complète des similitudes et différences entre l'action humanitaire et la coopération au développement, voir Jacques Forster, *Coopération Nord-Sud : la solidarité à l'épreuve*, tome 1, p.48-56, Éditions Alphil, Neuchâtel, 2021. (lire aussi en page 16).



internationales ont historiquement d'abord été actives dans l'action humanitaire avant de s'engager aussi dans la coopération au développement : c'est le cas de Save the Children, créée à la fin de la Première Guerre mondiale pour venir en aide aux enfants souffrant de la faim en Allemagne et celui d'Oxfam, créée en 1942 pour venir en aide aux victimes de la famine en Grèce lors de la Seconde Guerre mondiale.

La proximité sur le terrain est une dimension centrale du nexus, car c'est elle qui est à l'origine de l'articulation entre aide humanitaire et coopération au développement [3]. Cette proximité est la plus manifeste dans des pays, généralement à faibles revenus, qui sont simultanément fragilisés par la pauvreté, le changement climatique et, souvent, la violence armée ainsi qu'un état de droit défaillant. L'action humanitaire et la coopération au développement sont cependant bien différentes dans leurs objectifs, principes et modes opératoires.

Ces spécificités sont particulièrement perceptibles dans des situations de conflit ou de tensions internes compte tenu de la nature bien distincte des relations que les acteurs de l'action humanitaire et ceux de la coopération entretiennent avec les acteurs politiques nationaux et locaux.

Les objectifs de la coopération au développement sont très vastes ; il s'agit de promouvoir dans l'ensemble de la société des changements de nature sociale, économique, politique, environnementale. Or, la répartition des bénéfices de ces changements peut engendrer ou exacerber des tensions. De son côté, l'action humanitaire a pour objectif de protéger la vie et la dignité des personnes dans des contextes de catastrophes et de violence armée. Dans les situations de conflit, ce que l'action humanitaire cherche à modifier, c'est surtout le comportement des parties au conflit pour les amener à respecter les normes du droit international humanitaire.

↑ PHOTO : Photo de groupe des chefs d'État et de gouvernement qui ont participé au Sommet mondial sur l'action humanitaire les 23 et 24 mai 2016, à Istanbul.

© Shutterstock

3 Selon les statistiques du CAD pour 2019, ces contextes fragiles ont reçu un tiers du total de l'aide bilatérale, dont 60,6 % d'aide au développement, 26,7 % d'aide humanitaire et 12,7 % d'aide à la construction de la paix.

1919

Création de Save the Children pour venir en aide aux enfants en Allemagne

1949

Adoption des quatre Conventions de Genève codifiant les règles essentielles du droit international humanitaire

1961

Première décennie du développement proclamée par les Nations Unies

1972-75

La crise alimentaire mondiale fait 2 millions de victimes au Sahel, en Éthiopie et au Bangladesh

1991

L'Assemblée générale adopte une réforme de l'architecture de l'action humanitaire des Nations Unies

L'IMPARTIALITÉ : SIGNE DISTINCTIF DE L'ACTION HUMANITAIRE

Les principes de la coopération au développement se réfèrent le plus souvent au partenariat avec les institutions des pays destinataires de l'aide, à la redevabilité à leur égard ainsi qu'à la recherche d'efficacité. L'action humanitaire repose quant à elle sur des principes fondamentaux acceptés aussi bien par les États que par les acteurs humanitaires (humanité, neutralité, impartialité et indépendance). Le respect de ces principes implique des différences majeures dans la distribution de l'aide : dans l'action humanitaire, l'aide doit impérativement être attribuée selon le principe d'impartialité, c'est-à-dire uniquement sur la base des besoins, en donnant la priorité aux plus urgents d'entre eux. Dans la coopération au développement, le choix des destinataires de l'aide est fait en fonction des objectifs des programmes et projets de coopération. Pour ce qui est du mode opératoire, la nature des relations entre les fournisseurs d'aide – humanitaire ou au développement – et les partenaires des pays destinataires est un paramètre clé. Dans le contexte de l'aide au développement intergouvernementale, une étroite collaboration avec les autorités nationales est impérative, faute de quoi c'est le terme même de « coopération » qui est vidé de sa substance. S'agissant de l'action humanitaire dans les situations de conflit ou de violence interne, une certaine distance avec les autorités est indispensable pour que les acteurs humanitaires soient perçus comme étant neutres et indépendants afin d'être acceptés par toutes les parties au conflit ; il s'agit donc d'une condition sine qua non pour que les acteurs aient accès aux personnes affectées par le conflit et puissent les assister et les protéger.

2. Moduler le nexus selon les situations sur le terrain

La façon dont les composantes du double ou triple nexus s'articulent les unes avec les autres dépend avant tout des situations dans lesquelles elles agissent. Il s'agit en premier lieu de distinguer les situations de conflit et celles de catastrophes naturelles et technologiques. La durée est un paramètre important pour caractériser une situation

LA PRISE EN COMPTE DE LA DURABILITÉ, QUI EST AU CŒUR DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, S'EST IMPOSÉE À L'ACTION HUMANITAIRE.

de crise. L'action humanitaire est souvent comprise comme une action dans l'urgence ; cela est exact dans la mesure où il s'agit de répondre à des besoins urgents et vitaux (accès à l'eau potable, aux soins médicaux, à la nourriture, à un abri). C'est dans des situations de conflit en cours depuis des années, voire des décennies, que la question du nexus humanitaire-développement s'est posée dès les années 1990.

LA DURABILITÉ S'IMPOSE À L'ACTION HUMANITAIRE

On reconnaît alors qu'il n'est pas approprié dans la durée de répondre aux besoins de la population comme s'il s'agissait d'une situation d'urgence : en milieu rural par exemple, ne vaut-il pas mieux fournir des intrants agricoles ou des appuis techniques plutôt que de l'aide alimentaire ? Plus généralement, l'enjeu est de soutenir les communautés affectées par le conflit à regagner autant d'autonomie économique que possible pour réduire leur dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Dans le domaine de la santé, n'est-il pas préférable de

2000

L'Assemblée générale des Nations Unies adopte les Objectifs du millénaire pour le développement

2005

Une centaine de pays du Sud et du Nord adoptent la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

2010

Tremblement de terre en Haïti : il met en évidence les faiblesses de l'aide humanitaire internationale

2015

L'Assemblée générale des Nations Unies adopte les Objectifs de développement durable

2016

Réunion à Istanbul du premier Sommet mondial pour l'action humanitaire

renforcer les institutions sanitaires locales plutôt que d'offrir des prestations venues de l'extérieur ? C'est ainsi que la prise en compte de la durabilité, qui est au cœur de la coopération au développement, s'est imposée à l'action humanitaire.

Il peut aussi arriver qu'une crise (catastrophe ou conflit) survienne là où des organisations de coopération au développement sont présentes. Dans la logique du nexus, ces acteurs peuvent apporter dans l'urgence des réponses de type humanitaire en adaptant leur action aux circonstances. Ils peuvent aussi appuyer les acteurs humanitaires arrivant sur ce terrain grâce à leur connaissance des parties prenantes (partenaires, communautés affectées, acteurs politiques et sociaux). Dans de telles configurations, la flexibilité est le maître-mot. Les organisations de coopération au développement peuvent ainsi agir en ajustant leurs objectifs à la situation et, en cas de nécessité, fournir une aide de type humanitaire si elles sont bien placées, ou les mieux placées, pour le faire [4].

LE NEXUS POUR FAVORISER LA PAIX

C'est sans doute dans les situations de transition vers la paix que l'approche du nexus est la plus pertinente, mais aussi la plus complexe. Il s'agit

de saisir l'opportunité d'un arrêt souvent fragile des hostilités pour entreprendre de multiples tâches devant être conduites simultanément : relancer l'économie, soutenir la reconstruction ou la construction d'institutions, renforcer la société civile, favoriser la réconciliation tout en assurant la satisfaction des besoins essentiels de la population. Les compétences et expériences des trois composantes du triple nexus sont essentielles et complémentaires pour accomplir ces tâches.

3. L'action humanitaire en nexus : potentiel et limites

Dans un pays qui ne connaît ni conflits ni troubles intérieurs, la participation d'acteurs humanitaires au nexus ne pose aucun problème de principe. Il va de soi que la réponse à un tremblement de terre dans un pays en développement requiert une étroite coordination entre les autorités locales et nationales d'une part, l'action humanitaire et la coopération au développement de l'autre ; les compétences et expériences de chacune de ces institutions sont différentes et complémentaires. Cependant, dans les situations de conflit, la mise en œuvre du nexus connaît des limites. Il est en effet essentiel que les acteurs humanitaires soient

4 Valensisi Giovanni, « Covid-19 et pauvreté mondiale : une évaluation préliminaire », in *Revue internationale de politique de développement*, The Graduate Institute, Genève, 2020.

↓ PHOTO : L'approche du nexus est particulièrement pertinente dans les situations de transition vers la paix ou de conflits de longue durée, comme ici au Mali.
© ymphotos/Shutterstock



IL EST IMPORTANT QUE LES ACTEURS HUMANITAIRES SOIENT NEUTRES ET INDÉPENDANTS ET PERÇUS COMME TELS PAR TOUTES LES PARTIES PRENANTES.

acceptés par toutes les parties au conflit ; c'est ainsi qu'ils peuvent promouvoir le respect du droit international humanitaire et négocier l'accès aux personnes et communautés affectées par les violences. Pour cette raison, il est important que ces acteurs humanitaires soient neutres et indépendants et perçus comme tels par toutes les parties prenantes. Cette exigence entrave évidemment la participation de ces acteurs au nexus ; ils doivent en effet pouvoir agir dans un « espace humanitaire » respectant les principes humanitaires afin de protéger et d'assister toutes les populations affectées par le conflit. Un tel espace ne peut donc pas être impliqué dans des processus de construction de la paix et de développement qui ne sont pas nécessairement soutenus par tous les protagonistes du conflit.

4. Conclusion

La mise en œuvre du nexus a pour but d'améliorer l'efficacité de l'aide extérieure en renforçant la complémentarité des activités et des compétences des institutions qui y participent. Cette approche a le potentiel :

- **D'AGIR** dans l'urgence tout en ayant le souci de la durabilité ;
- **D'ACCROÎTRE** la flexibilité du système pour faire face à des situations changeantes ;

- **DE RENFORCER** la mise en œuvre d'un style de coopération commun à tous les acteurs caractérisé par l'importance accordée :
 - **au partenariat** avec les institutions nationales et locales ;
 - **à la participation** des communautés destinataires de l'aide ;
 - **à la connaissance** du contexte social, culturel et économique.

Quelles que soient les circonstances et les configurations dans lesquelles la coopération au développement, l'action humanitaire et les activités de construction de la paix sont appelées à collaborer, il semble indispensable que ces trois catégories d'acteurs acquièrent une meilleure connaissance et compréhension mutuelles. Mieux ils se connaîtront, mieux ils parviendront à identifier ce que doit être la contribution de chacun auprès des acteurs nationaux et locaux. Il est donc important que tous ces acteurs renforcent les programmes de formation de leur personnel. Il faut cependant veiller à ce que les compétences spécifiques à chaque activité soient maintenues dans la mesure où non seulement elles comprennent des métiers différents mais portent aussi des regards différents et complémentaires sur les situations et les sociétés dans lesquelles elles agissent. ■



JACQUES FORSTER

© Alphil

Professeur honoraire de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), Jacques Forster a enseigné et consacré ses travaux de recherche aux relations économiques Nord-Sud, à la coopération au développement et à l'action humanitaire. Il a également travaillé pour la coopération suisse au développement (actuelle DDC) et pour le CICR, dont il fut membre du Comité de 1988 à 2010 et vice-président entre 1997 et 2007. Il a siégé au conseil de plusieurs ONG en Suisse et a présidé celui de la fédération neuchâteloise de coopération au développement, Latitude 21. Jacques Forster a été membre du Conseil de fondation de l'IHEID de 2007 à 2018 et a présidé ce Conseil de 2010 à 2014. En 2021, il a publié Coopération Nord-Sud : la solidarité à l'épreuve (lire en page suivante).

LIVRES



RETOURNER AUX RACINES DE L'ACTION HUMANITAIRE ET DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT POUR PENSER L'AVENIR DE L'AIDE INTERNATIONALE

PAR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN - Conçu comme une trilogie, l'ouvrage historique du professeur Jacques Forster intitulé *Coopération Nord-Sud : la solidarité à l'épreuve* revisite les grandes heures de l'action humanitaire et de la coopération au développement et analyse comment leur convergence progressive depuis la fin du 20^e siècle a fini par engendrer l'approche dite du nexus.

Nous vivons une époque troublée. Les dérèglements climatiques, l'explosion des inégalités, les vagues pandémiques successives, l'irruption d'une guerre majeure aux portes de l'Europe, la propagation du terrorisme en Afrique et la persistance de conflits armés de longue durée sur plusieurs continents sont autant de facteurs qui concourent à rétrécir notre horizon. Ils brouillent aussi l'équilibre des relations Nord-Sud, qui se sont complexifiées à mesure que s'affirmait l'hétérogénéité des pays du Sud et que les esprits se ralliaient à la certitude du destin commun de l'humanité.

Dans ce contexte tumultueux, la lecture des deux premiers tomes de *Coopération Nord-Sud : la solidarité à l'épreuve*, la trilogie que Jacques Forster consacre à la place de l'action humanitaire et de la coopération au développement dans les relations internationales, s'avère salutaire. Elle l'est en premier lieu parce qu'elle est instructive et qu'on ne se lassera jamais d'apprendre ou de réviser ses fondamentaux, a fortiori quand les soubresauts du présent éprouvent nos certitudes.

Les lecteurs découvriront ainsi, au détour des paragraphes consacrés aux origines respectives de l'action humanitaire et de la coopération au développement, que la première opération humanitaire d'envergure documentée fut celle qui vit l'Égypte proposer son aide à la Grèce antique dévastée par le tremblement de terre fatal au colosse de Rhodes, en 227 avant Jésus-Christ. À plusieurs

siècles de distance, alors que les valeurs de l'action humanitaire se sécularisent sous l'influence des philosophes des Lumières, les secours apportés par l'Angleterre et l'Espagne aux victimes du grand tremblement de terre de 1755 à Lisbonne constituèrent un premier exemple d'action humanitaire internationale dans l'histoire moderne.

IMMERSION DANS L'HISTOIRE

Mais plus qu'en ces temps immémoriaux, les ouvrages de Jacques Forster nous immergent dans la succession d'événements qui façonnèrent l'histoire des 20^e et 21^e siècles, et suscitèrent, par ricochet, la création et l'expansion du système international d'action humanitaire et d'aide au développement : les deux grandes guerres mondiales, la crise de 1929, la guerre froide et l'émergence du mouvement des non-alignés, le premier choc pétrolier, la grande crise de la dette des pays en voie de développement, le génocide au Rwanda, les premières manifestations des désordres climatiques...

Ébauchée dans les circonstances historiques mentionnées ci-dessus, l'action humanitaire a été véritablement conceptualisée dans la seconde moitié du 19^e siècle, lorsque Henry Dunant créa la Croix-Rouge et incita les États à poser les bases du droit international humanitaire. Il s'agissait alors de sauver des vies et d'alléger des souffrances infligées par la guerre. La coopération au

développement, elle, est plus récente. Elle s'est forgée dans le contexte de la guerre froide et de la décolonisation, en réponse aux aspirations à un monde dans lequel chacun·e vivrait dignement.

À la fois manuels didactiques exposant les concepts avec précision, livres d'histoire et essais invitant à la réflexion, ces deux tomes sont à lire dans la foulée. Le premier balaie la période 1919-1982, qui vit émerger le Tiers Monde. Le deuxième se penche sur les mutations du monde en développement, de 1982 à 2019. Le troisième, à paraître prochainement, traitera de l'avenir de la coopération Nord-Sud dans le contexte des tensions globales affectant la société mondiale ainsi que de l'émergence du Sud global (*Global South*).

Nombre d'ouvrages ont été consacrés à l'histoire de l'action humanitaire. D'autres publications ont étudié les évolutions de la coopération au développement. Les différentes facettes de sa carrière, au service de la coopération suisse, en tant qu'enseignant à l'IHEID ou au CICR dont il fut le vice-président, ont permis à Jacques Forster d'acquérir une connaissance intime de l'un et l'autre domaine. Dans ses postes successifs, il a ainsi été le témoin privilégié de l'évolution des liens entre les «humanitaires» et les «développeurs», passés d'une «quasi ignorance mutuelle» autrefois, au constat de leur indispensable complémentarité aujourd'hui.

LIGNE DE PARTAGE FLOUE

Fort de ces expériences, Jacques Forster a pris le parti original de retracer, d'un même élan de plume, les destinées parallèles de ces deux instruments de promotion de la solidarité internationale pour mieux saisir ce qui les a rapprochés depuis la fin du 20^e siècle. Les trois grandes sources de tensions globales apparues ces dernières décennies – inégalités, environnement et violence armée organisée – ont en effet fini par flouter la ligne de partage entre humanitaire et coopération, leurs objectifs et modes opératoires n'ayant cessé de se rapprocher.

Le terme anglais «nexus» a émergé il y a une dizaine d'années pour rendre compte de la nécessité de faire collaborer ces deux champs d'action. À la suite du Sommet mondial pour l'action humanitaire de 2016, un troisième pilier est adjoint au nexus humanitaire-développement, celui de la construction de la paix. L'approche du «triple nexus» se donne pour but d'accroître l'efficacité de l'action internationale, alors même que les ressources disponibles parviennent de moins en moins bien à couvrir des besoins en progression exponentielle. «La recherche d'une articulation cohérente des politiques dans ces domaines restera encore longtemps à

l'ordre du jour de la coopération internationale», estime Jacques Forster, laissant planer l'ombre d'un doute sur la capacité des acteurs concernés à faire émerger des solutions à brève échéance.

IMPLICATION DES POPULATIONS LOCALES

Le lecteur ne doit pas pour autant succomber au découragement. Si la lecture de cette trilogie est précieuse, c'est aussi parce qu'elle a la vertu de nous rappeler quels défis l'humanité est capable de surmonter, lorsqu'elle est déterminée à s'en donner les moyens. Le plan présenté par George Marshall, secrétaire d'État américain, le 5 juin 1947, pour permettre à l'Europe de se relever des ruines de la Seconde Guerre mondiale, reste à ce jour l'un des exemples les plus aboutis de la coopération internationale. Pourquoi ? Parce qu'à l'époque, «les États-Unis veulent que les pays européens eux-mêmes définissent leurs besoins et les mesures qu'ils comptent prendre pour que l'aide américaine ait l'impact souhaité sur leur "rétablissement économique"», souligne l'auteur.

Plus proche de nous, la réponse humanitaire au séisme qui ravagea Haïti le 12 janvier 2010, s'est, a contrario, soldée par un bilan amer. L'opération a certes suscité une mobilisation massive, mais elle a vu affluer des ONG de qualité très inégale, certaines plus soucieuses de leur visibilité que de la pertinence de leur action. Surtout, elle a été caractérisée par le manque de prise en compte par les intervenants internationaux des acteurs publics et privés à l'échelle nationale et locale.

À plusieurs reprises au fil du texte, l'auteur pointe «un problème récurrent de l'aide internationale»: «la faible participation des acteurs locaux dans sa mise en œuvre». Dans certains cas, «la population comprend mal la mission des acteurs extérieurs, qui, souvent, se substituent aux autorités nationales plus qu'ils ne les soutiennent», écrit-il, en appelant à une meilleure prise en compte des besoins des bénéficiaires et à leur participation accrue dans la prise de décision.

C'est sans doute dans ce constat que l'approche du nexus offrira les clés les plus utiles pour l'avenir de l'aide internationale. Si elles veulent atteindre leurs objectifs, accroître leur efficacité et améliorer leur qualité, la coopération et l'action humanitaire devraient se montrer plus soucieuses encore «des intérêts généraux du monde globalisé, plus indépendantes des intérêts particuliers et à court terme des pays donateurs». Elles pourraient le faire, conclut-il, en «soutenant plus résolument le rôle de la société civile, au Sud comme au Nord, ainsi que l'aide multilatérale du système des Nations Unies, des banques de développement et des institutions régionales». ■

AUTEUR

JACQUES FORSTER

ÉDITION

Éditions Livreo-Alphil,
Neuchâtel,
novembre 2021

COOPÉRATION NORD-SUD : LA SOLIDARITÉ À L'ÉPREUVE

TOME 1

L'émergence du Tiers monde, 1919-1982



TOME 2

Le monde en développement, 1982-2019



TOME 3

À paraître au
printemps 2023

INTERVIEW

Du double au triple nexus

INTERVIEW RÉALISÉE PAR CATHERINE DUBOULOZ CHANTRE, EN AOÛT 2022 –

Au sein de la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), les réflexions sur une meilleure coordination entre coopération au développement et aide humanitaire remontent aux années 90. Depuis une dizaine d'années, la DDC est passée du « double nexus » au « triple nexus » en intégrant une troisième composante, celle de la promotion de la paix, explique Derek Müller, chef de la division Moyen-Orient et Afrique du Nord (Développement) et responsable des questions concernant la fragilité, les conflits et les droits de l'homme à la DDC. Il est intervenu sur ce thème lors de la conférence du 24 mai 2022 à l'IHEID sur les nouvelles frontières entre coopération au développement et action humanitaire.

Depuis quand la DDC a-t-elle été amenée à travailler sur le double nexus coopération au développement – action humanitaire ? Quels enseignements en tire-t-elle ?

Comme d'autres acteurs internationaux du développement, la coopération internationale (CI) suisse se préoccupe depuis longtemps de la manière dont la coopération bilatérale et l'aide humanitaire peuvent mieux se coordonner et être plus étroitement harmonisées. Les réflexions à ce sujet remontent aux années 1990, mais la terminologie utilisée était alors différente. Ce qui est nouveau, c'est surtout la notion de nexus et l'intégration de la composante de promotion de la paix, ce qui transforme le « double nexus » en « triple nexus ».

Comme d'autres acteurs, la coopération internationale suisse reconnaît le potentiel de l'application

de l'approche nexus pour rendre ses interventions plus efficaces et plus cohérentes. Il est décisif que les interventions se fassent sur la base d'une compréhension commune du contexte ; cette constatation a notamment guidé notre engagement dans des contextes fragiles au cours des cinq à dix dernières années.

Pouvez-vous citer des exemples de projets dans lesquels ont été successivement ou conjointement utilisés les instruments de la coopération au développement, de l'action humanitaire, voire de la promotion de la paix ?

Selon ma propre expérience, je peux surtout parler de notre travail au Népal, en Afghanistan et en Palestine. Au Népal, la contribution suisse à la reconstruction après le tremblement de terre dévastateur de 2015 a été entièrement planifiée dans





une logique de nexus. Le fait que la coopération suisse au développement soit présente dans ce pays depuis plusieurs décennies nous a permis de baser les éléments humanitaires de notre intervention sur le réseau de contacts et les connaissances contextuelles existants. Le programme de développement pluriannuel a également pu être adapté rapidement afin de mieux répondre aux besoins à court terme après le séisme.

Le programme suisse en Afghanistan jusqu'en 2021 (donc avant la récente prise de pouvoir par les talibans) est un autre exemple de l'application du double-nexus coopération au développement – aide humanitaire. Pendant plusieurs cycles de programmes, la DDC a mis en œuvre un programme intégré qui répondait à la fois aux besoins humanitaires et aux opportunités de changement social et économique. Des secteurs

comme les infrastructures locales ou l'agriculture et des priorités telles que la promotion de l'égalité des genres et la bonne gouvernance ont été conjointement identifiés. La présence physique d'une équipe relativement importante à Kaboul a été déterminante pour l'approfondissement des synergies entre les programmes et pour la bonne qualité de ces derniers. Les coûts de sécurité liés à cette présence sur place ont toutefois été très élevés.

Autre exemple, le programme suisse au Proche-Orient en faveur de la population palestinienne comprend, outre des interventions de développement et humanitaires, des éléments de promotion de la paix – en ce sens, il s'agit d'un triple nexus, la DDC et la DPDH (Division Paix et Droit de l'Homme) étant toutes deux responsables de la mise en œuvre. Dans ce contexte hautement

↑ **PHOTO:** En 2015, le tremblement de terre au Népal a détruit plus de 600 000 logements, selon l'ONG Helvetas. La contribution suisse à la reconstruction a été planifiée dans une logique de nexus.

© Parikh Mahendra N/Shutterstock



politisé, il est particulièrement important d'associer étroitement tous les acteurs concernés.

Dans ces exemples, l'application d'une approche nexus a-t-elle été source de difficultés ?

L'application d'une approche nexus n'est pas facile. Les mandats des instruments concernés, les cultures de travail des équipes impliquées et les processus relatifs présentent de grandes disparités. De plus, les diverses interventions sont généralement financées par des budgets différents, ce qui rend difficile d'œuvrer pour une planification coordonnée.

Vous venez d'exposer l'ambition de la DDC d'être une actrice du triple nexus. Comment s'intègre-t-elle dans les exigences de l'Agenda 2030 et comment articulez-vous vos actions dans le domaine de la paix avec celle de la Division Paix et Droit de l'Homme (DPDH) du DFAE ?

L'ambition de travailler sur une approche triple nexus est logique et évidente. Le fait que les recommandations détaillées du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur le nexus datant de 2019 intègrent également la composante de la paix montre qu'il s'agit d'un consensus de la plupart des agences de développement. Dans l'optique de l'Agenda 2030 et des Objectifs

de développement durable, c'est surtout l'ODD 16 qui est au premier plan. Son objectif principal – des sociétés pacifiques, équitables et inclusives ainsi que des institutions fortes – a toujours guidé la coopération au développement. La DDC a une longue expérience et expertise dans le domaine de la paix. Son engagement se concentre sur le développement durable et est donc complémentaire au mandat de la DPDH en matière de politique de paix. Dans les contextes où la DPDH et la DDC sont toutes deux engagées (par exemple, comme nous l'avons mentionné, au Proche-Orient), une bonne coordination entre les deux services est indispensable.

Les organisations membres de la FGC sont confrontées à des problèmes de sécurité sur le terrain qui rendent leur travail et le suivi des projets plus difficiles. De son côté, comment la DDC fait-elle face à l'insécurité sur le terrain pour pouvoir rester présente et assurer le suivi des projets, en particulier au Sahel ?

La gestion des risques de sécurité constitue un défi croissant pour les acteurs de la coopération au développement. Outre les expériences faites dans la région Amérique latine/Caraiïbes ou en Afghanistan, cela concerne aussi de plus en plus le Sahel. Pour les collaboratrices et les collaborateurs suisses de la DDC transféré·e·s dans ces

↑ **PHOTO :** Au Népal, après le séisme de 2015, un projet d'Helvetas a combiné la reconstruction avec la formation professionnelle. Des villageois dont les maisons avaient été détruites ont été formés aux normes de construction antisismiques. Ils ont ensuite pu aider d'autres familles à reconstruire leur maison.

© Helvetas / Patrick Rohr

LA GESTION DES RISQUES DE SÉCURITÉ CONSTITUE UN DÉFI CROISSANT POUR LES ACTEURS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT.

contextes, cela correspond à une grande restriction de leur vie personnelle et professionnelle au nom d'une culture de sécurité globale. L'échange direct avec les partenaires de projet et le suivi de l'avancement des projets se révèlent être également plus difficiles, car les visites importantes sur le terrain sont souvent liées à des risques considérables. Malgré tout, la présence sur le terrain et la mise en œuvre de projets bilatéraux concrets restent un élément important de la coopération suisse.

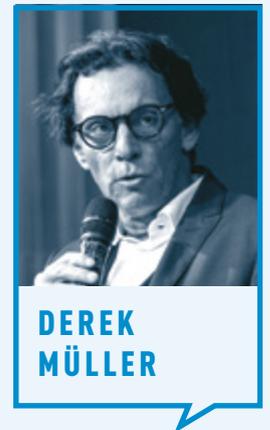
En quoi la réorganisation de la DDC au 1^{er} septembre 2022 entend-elle faciliter l'approche par le nexus ? Quels en sont les principaux changements ?

La structure organisationnelle de la DDC a considérablement changé au 1^{er} septembre 2022. Jusqu'à cette date, les anciens domaines de direction suivaient une logique par instrument (par exemple coopération avec le Sud et l'Est versus aide humanitaire). Ces domaines sont désormais établis en tant qu'unités géographiques. En d'autres termes, alors que la région du Sahel était auparavant traitée en parallèle par des équipes humanitaires et de développement, une unité combinée Sahel coordonne désormais aussi bien les programmes de développement que les pro-

grammes humanitaires. Cette approche nexus permet d'obtenir des synergies considérables et, espérons-le, une plus grande cohérence des programmes. Par conséquent, les équipes opérationnelles du siège ont été en partie réduites. Un autre changement dans le cadre de la restructuration concerne les compétences thématiques de la DDC. La responsabilité de tous les thèmes de la DDC – jusqu'alors ancrée dans différentes unités – est désormais confiée à une seule division. À moyen terme, certains des postes économisés à la centrale seront déplacés dans les bureaux extérieurs comme conseillers thématiques.

Cette nouvelle structure offre-t-elle une plus importante marge de manœuvre pour les bureaux de coopération sur le terrain et quelles seront les conséquences sur les projets ?

Rien ne change structurellement pour les bureaux de coopération. Le nouveau fonctionnement de la centrale de la DDC entraînera probablement une simplification à moyen terme pour les programmes nationaux. Il n'est pas encore clair à l'heure actuelle si, à l'avenir, les bureaux extérieurs disposeront de plus de compétences décisionnelles. Il ne faut pas non plus s'attendre à de grands changements pour la mise en œuvre des projets. ■



DEREK
MÜLLER

© David Wagnières

Derek Müller est chef de la division Moyen-Orient et Afrique du Nord (Développement) et responsable des questions concernant la fragilité, les conflits et les droits de l'homme à la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Il travaille à la DDC depuis 1999 et a occupé différents postes sur le terrain ou à Berne en lien avec la Bosnie-Herzégovine, l'Asie centrale ou le Caucase du Sud. Avant cela, il a notamment participé à la mission d'observation de l'OSCE en Ukraine. Il possède une formation en histoire, sciences politiques et langues slaves.

INTERVIEW

« Les programmes humanitaires et de développement sont encore trop souvent conçus sans impliquer les communautés »

INTERVIEW RÉALISÉE PAR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN, LE 8 JUIN 2022 –

« L'approche du nexus est une réalité en Afrique » : dans son intervention lors de la conférence-débat consacrée aux nouvelles frontières entre coopération au développement et action humanitaire [1], organisée le 24 mai 2022 par la FGC, en partenariat avec l'IHEID, Robert Pétron Messe a expliqué pourquoi « cette façon de travailler ensemble » suscite de nombreux espoirs. Mais du concept à la mise en œuvre opérationnelle sur le terrain, le chemin reste semé de défis, a-t-il également souligné.

Robert Pétron Messe travaille dans le domaine humanitaire et a collaboré avec plusieurs ONG et organisations internationales actives dans le Sahel et la région du lac Tchad. Dans le cadre de l'Executive Master en politiques et pratiques du développement de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), il a publié un mémoire de recherche sur le nexus dans les contextes d'urgence, en particulier dans la région de Tillabéri, au Niger. Il en a exposé les grandes lignes lors de la conférence-débat. Cette interview développe son intervention.

D'après vos expériences professionnelles, le nexus est-il en train de s'imposer sur le terrain en Afrique ?

De manière générale, on peut dire que le nexus est une réalité en Afrique. Cette approche a connu des avancées mais comporte encore de nombreux défis. Sur le plan des avancées, on constate que la majeure partie des États du Sud en situation de crise ont montré leur volonté de s'aligner sur les préconisations internationales qui découlent notamment des Objectifs du millénaire pour le développement (ODM) et du Sommet mondial sur

1 Voir à ce propos l'introduction de ce *Réflexions et Débats* en page 6.

l'action humanitaire qui s'est tenu à Istanbul en 2016. Cette volonté est attestée par la mise en œuvre de cadres de concertation dédiés, comme cela a été le cas au Niger (voir le focus en pages 26 et 27).

Le sommet d'Istanbul avait été précédé par la publication du rapport de Ban Ki-moon, le secrétaire général des Nations Unies, intitulé *Une seule humanité, des responsabilités partagées*, qui appelait explicitement à un changement dans la conception et dans l'organisation de l'aide humanitaire. Les deux pactes mondiaux qui ont suivi ce sommet, le *Pacte mondial sur les réfugiés* et le *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, ainsi que l'accord du *Grand Bargain*, ont à leur tour insisté sur l'importance de faire évoluer l'aide humanitaire et la coopération au développement. L'idée centrale de l'ensemble de ces travaux est la nécessité de créer des conditions permettant aux acteurs des deux domaines, humanitaire et développement, de travailler main dans la main.

D'où vient cette prise de conscience ?

Depuis la fin de la guerre froide, la nature des crises a radicalement changé. Elles sont devenues plus complexes et elles durent plus longtemps, faisant naître de facto un nouvel humanitarisme. Dans certaines situations, on a fini par se rendre compte que les populations restaient durablement dépendantes de l'aide humanitaire, et que les objectifs en termes de développement n'étaient pas atteints. Tout le monde est aujourd'hui d'accord pour dire que cette dépendance pose de réels problèmes. Or, on a compris qu'il est nécessaire de rendre un certain degré

d'autonomie aux populations. L'autonomie participe de la dignité : les gens doivent pouvoir choisir ce qu'ils veulent manger, quel type d'éducation ils veulent donner à leurs enfants, ou quels soins de santé ils veulent se procurer. Cette autonomie est l'un des objectifs majeurs du nexus et elle implique le rapprochement de l'humanitaire et du développement.

Vous évoquez le nexus sous l'angle de la coopération entre humanitaire et développement. Le troisième pilier, celui de la paix et de la sécurité, n'est-il pas encore intégré ?

Pour l'heure, la plupart des acteurs se cantonnent aux aspects humanitaires et de développement, sans prendre en considération la dimension paix et sécurité. Pourtant, dans les pays en crise, l'aide ne peut être conçue de la même manière que dans les pays où la situation humanitaire est plus stable, car il est plus facile de créer la résilience des populations.

Dans le Sahel ou dans la région du lac Tchad, il est contreproductif de ne traiter que la question humanitaire sans prendre en considération les aspects sécuritaires qui lui sont étroitement liés. C'est par exemple le cas dans la région du Liptako-Gourma, à la frontière du Mali, du Niger et du Burkina Faso, où sévissent de nombreux groupes armés. Acteurs humanitaires et coordinations civilo-militaires [2] s'y côtoient au quotidien, ce qui plaide en faveur d'une articulation de leurs activités afin d'optimiser la réponse. En 2019, on a d'ailleurs pu concrètement mesurer les bénéfices d'une telle articulation : la participation du commandement des coordinations civilo-militaires aux opérations humanitaires a permis d'accroître

- 2 La coordination civilo-militaire est l'interface entre les composantes civiles, policières et militaires d'une opération de la paix.



ROBERT
PÉTRON
MESSE

© LDD

Originaire du Cameroun, ingénieur du génie industriel et expert en management de projet, Robert Pétron Messe a décidé d'orienter sa carrière vers l'humanitaire en 2014. Après avoir occupé plusieurs postes à responsabilité au sein de différentes ONG et organisations internationales dans des zones de conflit et de fragilité, il est aujourd'hui administrateur en charge du terrain pour le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) au Tchad. En parallèle, il poursuit ses études. Il a été diplômé de l'Executive Master en Politiques et pratiques du développement (DPP'22) de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID). Dans le cadre du Master 2 Relations internationales à l'Université Jean Moulin Lyon III, il mène actuellement des recherches sur la diplomatie non-gouvernementale, en s'intéressant particulièrement à la place de l'humanitaire dans les relations internationales.



de près de 65% l'accès des populations à l'aide. Toutefois, la coopération entre acteurs humanitaires, acteurs de développement et acteurs de la paix (forces mixtes multinationales) à travers les coordinations civilo-militaires se heurte aux principes humanitaires. Les acteurs humanitaires traditionnels à mandat unique sont très attachés à leur indépendance et à la neutralité de leurs actions. Ils restent de ce fait souvent réservés à l'égard du triple nexus qui les confronte à un dilemme opérationnel fondamental. Que faire, en effet, quand règne l'insécurité et dans des zones enclavées difficilement accessibles? Sauver des vies, ce qui est le principe premier de l'action humanitaire, sous la protection éventuelle des acteurs militaires ou étatiques? Ou ne pas intervenir de peur de voir son image de neutralité remise en cause par une telle collaboration? C'est aux décideurs internationaux de résoudre ce dilemme pour que le nexus survive. Une réflexion doit être lancée au plus haut niveau, non pour remettre en cause les principes humanitaires qui restent clés, mais pour définir le cadre qui permettra d'opérationnaliser la collaboration entre les organisations humanitaires et les autres acteurs. Car lorsqu'il se matérialise, ce dilemme opérationnel peut avoir des conséquences très néfastes pour les populations. En 2021 au Niger, la région de Tillabéri a été le théâtre d'un déplacement massif de population d'une localité périphérique vers la capitale régionale, population que les autorités ont dû renvoyer dans leur zone de provenance, sans que la situation sécuritaire se soit véritablement stabilisée. Les acteurs humanitaires réunis autour du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ont voulu s'organiser pour lui venir en aide. Les conditions de sécurité n'étant pas stabilisées, l'État a imposé aux organisations d'être accompagnées par une escorte militaire pendant leur mission. Les acteurs humanitaires ont opposé une fin de non-recevoir à cette exigence, de peur de voir leur image de neutralité entachée. Résultat, la population est restée privée d'assistance pendant des semaines. Après de longues discussions sous l'égide du gouvernement, acteurs humanitaires et de développement ont finalement accepté de déployer des missions conjointes avec des balises de sécurité tous les 10 kilomètres. Telle est la photographie même du dilemme éthique que posent les principes humanitaires par rapport au nexus.

Quels autres obstacles avez-vous identifiés dans la mise en œuvre du nexus?

Outre la question des mandats, le nexus reste pénalisé par des problèmes d'articulation résultant de conflits de leadership, et d'une insuffisante

implication des communautés. Ce dernier point, en particulier, est crucial. Le nexus repose sur l'engagement des communautés, mais les programmes humanitaires et de développement sont encore trop souvent conçus sans qu'elles soient consultées. Par ailleurs, les programmes de financement sont généralement assortis d'objectifs très précis, de zones d'intervention pré-définies et les fonds sont généralement préaffectés. Une plus grande flexibilité des financements est nécessaire pour permettre aux programmes de s'adapter à la situation réelle sur le terrain et aux besoins de la population au niveau local. Il serait aussi crucial de privilégier des financements pluriannuels qui sont susceptibles de favoriser la mise en œuvre d'actions plus durables que les financements annuels.

Cette flexibilité ne se heurterait-elle pas aux exigences posées par les bailleurs en matière de transparence et de reporting pour s'assurer que l'aide bénéficie à celles et ceux à qui elle est destinée?

Il ne s'agit pas d'allouer des fonds sans procédures claires, sans conditionnalité ou critères d'accès. La flexibilité vise à permettre d'adapter les financements à l'évolution des crises. Par exemple, la crise du Covid a confronté du jour au lendemain des acteurs qui répondaient aux défis posés par l'insécurité, à l'urgence de la santé publique. Mais il n'y avait pas de fonds disponibles pour y répondre. Les demandes de modifications d'affectation des fonds peuvent prendre des mois avant d'être approuvées. Il est parfaitement possible d'introduire une flexibilité avec des indicateurs clairs quant à la manière de gérer les fonds en cas d'évolution des crises. Certains bailleurs tels que ECHO (Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire de l'Union Européenne) ont compris cette nécessité et l'ont déjà intégrée dans leurs programmes de financements.

Vous dites aussi que le nexus souffre d'un déficit de communication.

Dans les terrains d'opération, les bénéficiaires et les acteurs communautaires n'ont parfois jamais entendu parler du nexus. Il arrive même que certains acteurs humanitaires, des responsables d'ONG, des chefs de projets opérationnels, ne sachent pas réellement ce que ce concept recouvre. Un travail de sensibilisation et de formation reste indispensable pour que les parties prenantes comprennent ce qu'est le nexus, quels sont ses objectifs et le changement qu'il induit par rapport aux anciennes pratiques. Ce travail incombe aux bailleurs et aux acteurs de mise en œuvre : il est crucial qu'ils intègrent des aspects



↑ PHOTO: Discours du secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, à Istanbul, en mai 2016. © Orlok/Shutterstock



NATIONS UNIES

LE SOMMET MONDIAL SUR L'ACTION HUMANITAIRE D'ISTANBUL

Premier exercice du genre, le Sommet mondial sur l'action humanitaire qui s'est tenu à Istanbul les 23 et 24 mai 2016, a rassemblé plus de 8000 personnes venues de 173 pays, dont 55 chef-fe-s d'État, ainsi que des dirigeant-e-s d'entreprises et des représentant-e-s d'organisations internationales, régionales et humanitaires, de services d'intervention d'urgence, de réseaux communautaires, du monde académique et de la société civile. Dans le contexte d'une progression inexorable du nombre de personnes déplacées, et alors même que le coût humain et économique des catastrophes augmente à mesure que les effets du dérèglement climatique s'intensifient, le Sommet avait pour principale ambition de préparer la communauté internationale à mieux faire face aux crises génératrices de souffrances humaines grâce au développement de l'approche nexus.

Si le Sommet d'Istanbul s'est conclu sur des résultats contrastés au regard des espoirs qu'il portait, l'une de ses principales avancées a été la « Grande Négociation » (*Grand Bargain*). Cet accord, signé par la trentaine de bailleurs de fonds et d'organisations humanitaires les plus importants au monde, vise à améliorer l'efficacité de l'aide, en harmonisant les procédures des bailleurs ainsi que leurs exigences en matière de reporting, souvent coûteuses en temps, tout en abaissant les frais généraux, en introduisant des évaluations collectives des besoins et en réduisant les préaffectations de fonds. Les signataires se sont aussi déclarés favorables à un plus large recours aux transferts en espèces.

de communication et de formation dans les plans d'action. Faute de quoi, le nexus continuera d'être un concept pour les agences, les bailleurs et les décideurs. Mais il restera creux au niveau opérationnel, auprès de ceux-là même qui sont censés être les acteurs de sa mise en œuvre.

De quelle autre manière peut-on renforcer le rôle des communautés ?

Elles devraient être associées à la fourniture de l'assistance humanitaire. Les kits qui leur sont distribués proviennent la plupart du temps de régions éloignées sur le plan culturel, ce qui pose problème. Au Niger, des témoins m'ont confié que la farine qui leur était distribuée avait une mauvaise odeur par rapport à celle qu'ils avaient l'habitude de consommer et que les tailles des casseroles ne convenaient pas à leurs habitudes. Pourquoi ne pas donner plutôt la capacité de produire à des acteurs locaux ? L'aide pourrait favoriser le développement des chaînes de valeur locales qui pourraient en retour produire de quoi assister les communautés en crise. Toute l'économie locale en bénéficierait.

Il est intéressant de noter que certains acteurs humanitaires ont commencé à mettre en œuvre

des programmes d'assistance monétaire. Plutôt que d'acheter de la nourriture et des kits venus d'ailleurs, les transferts monétaires permettent de résoudre des problèmes de dignité en donnant aux personnes la possibilité de se prendre elles-mêmes en charge, de s'autonomiser.

Redoutez-vous que la guerre en Ukraine bouleverse la donne pour les pays du Sud ?

Les préoccupations sécuritaires qui ont fait irruption sur le continent européen encouragent les États donateurs à renforcer leurs arsenaux militaires au détriment d'autres dépenses, dont l'aide humanitaire qui a déjà beaucoup pâti de la crise du Covid. Dans la région du Sahel, le taux moyen de couverture de financement par rapport aux besoins identifiés est passé de 65% entre 2013 et 2020 à 42% en 2021, selon le Plan de réponse humanitaire (HRP, Niger 2022). Il y a vraiment lieu de s'inquiéter de l'avenir du financement des programmes humanitaires et de développement dans le Sud, d'autant plus que la crise provoquée par la guerre en Ukraine consomme un budget de financement humanitaire très important, que l'accès à la farine et au blé est menacé et que les prix des carburants s'envolent. ■

SUITE DE L'ARTICLE
PAGE SUIVANTE →

FOCUS



« LA VOLONTÉ DE TRADUIRE LE NEXUS EN ACTES EST BIEN PRÉSENTE AU NIGER »

INTERVIEW RÉALISÉE PAR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN, LE 8 JUIN 2022 –

Robert Pétron Messe a consacré un mémoire de recherche à l'opérationnalisation du nexus au Niger. Dans ce pays, plusieurs instances de coordination ont été créées pour permettre une meilleure coordination entre aide humanitaire, développement et promotion de la paix. D'autres pays d'Afrique font de même. Mais les populations locales restent encore trop peu consultées.

Dans le cadre de l'Executive Master en politiques et pratiques du développement de l'IHEID, vous avez consacré un mémoire de recherche à l'opérationnalisation du nexus au Niger. Quels en sont les principaux enseignements ?

Le Niger a pris plusieurs initiatives pour institutionnaliser le nexus conformément aux orientations du Sommet mondial sur l'action humanitaire d'Istanbul. Plusieurs instances de coordination ont été créées au niveau national et régional : en 2018, un Comité tripartite de haut-niveau urgence-développement (CTHN-UD) a été instauré sous la supervision du premier ministre, dont la mission est de veiller à une meilleure coordination des actions entre aide humanitaire et aide au développement ; la même année, le Comité technique tripartite nexus urgence-développement (CTTN-UD) a été créé sous l'égide du ministre de l'Action humanitaire et de la gestion des catastrophes. Le constat a rapidement été fait que les acteurs de développement, qui sont organisés autour du PNUAD (Plan-cadre des Nations Unies d'aide au développement), un plan adossé aux Objectifs de développement durable et à l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, n'étaient pas assez impliqués dans la mise en place de ce comité tripartite. Le CTTN a été réformé dès 2019 pour mieux les inclure. Enfin, des Comités de coordination régionaux nexus urgence-développement (CTR-UD) ont vu le jour en juillet 2021, avec l'objectif d'accélérer l'opérationnalisation du nexus. Ce comité a identifié des

zones prioritaires et a adopté une feuille de route, mais il conviendrait d'établir un cadre harmonisé assorti d'indicateurs précis.

Estimez-vous que cette institutionnalisation a porté ses fruits ?

Elle prouve que la volonté de traduire le nexus en actes est bien présente au niveau étatique. Mais l'opérationnalisation du nexus n'a pas encore trouvé son rythme de croisière sur le terrain. Les acteurs ont encore des difficultés à travailler ensemble.

L'exemple du Niger peut-il néanmoins être une source d'inspiration pour d'autres pays ?

Le cas du Niger est emblématique d'une situation d'urgence complexe et de crise multidimensionnelle prolongée, et peut à ce titre nourrir les réflexions. Le Niger s'est doté d'un mécanisme de réponse rapide supposé répondre aux besoins d'urgence des populations déplacées dans les trois mois. Mais au terme de ce délai, après le départ des acteurs de l'urgence, aucune prise de relais n'est prévue par les acteurs du développement : dans la région de Tillabéri où j'ai mené mon étude, 58% de la population reste vulnérable, dont 23% conserve des besoins extrêmes. En l'absence de cadre de travail unique, et faute de concertation entre les acteurs humanitaires et de développement, on continue de chercher la voie à suivre. De plus, tant que le niveau communautaire ne sera pas suffisamment intégré dans l'effort de coordination,



on ne parviendra pas à mettre en place des actions de développement conséquentes.

D'autres pays ont-ils adopté un cadre institutionnel pour le nexus ?

D'autres pays dans le Sahel et la région du lac Tchad s'efforcent de s'aligner sur les conclusions du Sommet humanitaire. Outre le Niger, le Cameroun et le Tchad se sont dotés de comités sous l'égide de leurs gouvernements. Il faut souligner le rôle exercé par la Banque mondiale dans l'opérationnalisation du nexus, notamment à travers l'IDA (Association internationale de développement) qui alloue des fonds importants et offre un accompagnement technique aux pays accueillant des réfugiés dans le cadre de PARCA (Projet d'appui aux réfugiés et aux communautés d'accueil). Dans leur conception, ces financements visent d'une part à développer des actions de résilience, et d'autre part à construire des infrastructures (électrification, routes, écoles, hôpitaux...) pour ouvrir l'accès aux populations en crise. Cependant

ces fonds, généralement gérés au niveau des instances gouvernementales, sont très peu orientés vers la résilience communautaire.

Dans la région du lac Tchad, les partenaires humanitaires tels que l'UNHCR développent en ce moment une stratégie de mise en œuvre du nexus à travers des activités de résilience et d'autonomisation, mais les ressources financières pour accompagner ce processus restent très insuffisantes : 15,9 % des besoins seulement sont couverts au 31 mai 2022, selon les statistiques du Financial Tracking Service (FTS) du Bureau des Nations Unies pour la coordination humanitaire (OCHA). À cela s'ajoutent les problèmes d'articulation et de mandats comme au Niger, dans un contexte où les attaques répétées forcent les populations à se déplacer constamment. À ce jour (l'article a été rédigé en juin 2022, NDLR), on dénombre 425 864 personnes déplacées dans cette région, selon la matrice de suivi du déplacement (DTM) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). ■

↑ PHOTOS :

1. Une école mise en place dans un site de personnes déplacées au Niger.

© Robert Messe pour le Consortium RRM Santé Niger

2. Contrôle de la malnutrition d'un enfant dans un camp de personnes déplacées au Niger.

© COOPI Niger

3. Les abris dans un camp de personnes déplacées interne au Niger.

© Robert Messe pour le Consortium RRM Santé Niger



SUR LE TERRAIN

La coopération au développement mise au défi de l'urgence

PAR ELENA SARTORIUS - La crise sanitaire, ainsi que les incertitudes liées aux conflits et aux dérèglements du climat, ont poussé les organisations membres de la Fédération genevoise de développement (FGC) à prendre des mesures pour s'adapter à un monde changeant, où les frontières entre coopération au développement et action humanitaire s'estompent de plus en plus souvent, une situation qui ouvre de nombreuses réflexions sur l'articulation entre ces deux domaines de la solidarité internationale.



Après les débats sur le double nexus, les OM sont entrées de plain-pied dans l'approche du triple nexus.

En 2020 et 2021, lorsqu'elles ont dû faire face à la pandémie de Covid-19, les organisations membres de la FGC et leurs partenaires sur le terrain ont tenu bon. Elles se sont adaptées dans l'urgence à de nouvelles contraintes et ont rapidement pris des mesures qui ont permis de préserver les projets et de continuer à soutenir les bénéficiaires, comme l'a montré un sondage mené en 2021 par le FEDERESO, ce regroupement des sept fédérations latines de coopération au développement, auprès de leurs 250 ONG membres. Selon cette enquête, 90% des projets soutenus par la FGC ont pu être maintenus, grâce à une forte réactivité des ONG et de leurs partenaires (voir en page 30). Pour les ONG membres de la FGC comme, plus généralement, pour celles du FEDERESO, la crise sanitaire a représenté une période charnière, durant laquelle certaines activités ressortant davantage de l'aide d'urgence que de la coopération au développement, comme la distribution de nourriture, ont dû être menées pour soutenir des bénéficiaires privés du jour au lendemain de leur source de revenu en raison du confinement.

Dans ce contexte où les frontières entre coopération au développement et aide humanitaire se sont révélées particulièrement poreuses, la question du nexus, autrement dit l'enjeu d'une meilleure articulation entre les deux domaines d'action, s'est retrouvée au centre des réflexions. Mais celles-ci étaient déjà alimentées depuis plusieurs années par les expériences faites dans le cadre d'autres crises auxquelles certaines organisations membres (OM) de la FGC font face, notamment celles actives dans des régions soumises à des conflits de longue durée et à des violences croissantes. Pour compléter ce tableau d'un environnement mondial soumis à de forts champs de tension, s'ajoutent encore les conséquences des changements

climatiques, sur l'agriculture notamment, ainsi que l'impact de la guerre en Ukraine sur le système alimentaire mondial. Après les débats sur le double nexus, les OM sont ainsi entrées de plain-pied dans l'approche du triple nexus, qui ajoute la dimension de la promotion de la paix à la collaboration renforcée entre développement et humanitaire [1].

S'ADAPTER ET INNOVER POUR RÉPONDRE RAPIDEMENT AUX BESOINS

Au plus fort de la crise sanitaire, comment les ONG ont-elles appréhendé la situation ? Le plus grand défi, selon le sondage du FEDERESO, aura été de maintenir les liens et les échanges entre les personnes, en Suisse et sur le terrain. Les relations avec les partenaires de terrain ont été particulièrement affectées. Télétravail, fermetures des frontières, routes coupées, arrêt temporaire des formations en présentiel, craintes des bénéficiaires, difficulté à mobiliser les bénévoles : le virus a obligé les acteurs du développement à repenser leur manière de travailler pour continuer à appuyer leurs partenaires, principalement en Afrique subsaharienne, en Amérique latine (y compris l'Amérique centrale) et en Asie. Malgré les obstacles et les restrictions dus à la pandémie, les ONG ont tout mis en œuvre pour continuer à soutenir les personnes les plus fragilisées. La crise sanitaire a en effet eu des effets désastreux sur les pays les plus pauvres, et creusé les inégalités. La Banque mondiale a calculé que 100 millions de personnes en plus se sont retrouvées sous le seuil de pauvreté (moins de 1,80 franc par jour [2]) en raison du Covid. Au-delà de la prévention et de la distribution de masques ou de gel hydroalcoolique, auxquelles la majorité des organisations ont contribué, de

← PHOTO :

Distribution de nourriture et de produits d'hygiène en Inde, dans l'État du Maharashtra, durant la pandémie de Covid-19.

© SWISSAID

- 1 Voir à ce propos l'interview de Derek Müller, *Du double au triple nexus*, en page 18.
- 2 Voir à ce propos le rapport annuel 2021 de la Banque mondiale à l'adresse : www.banquemonde.org/fr/about/annual-report/covid-response

CRISE SANITAIRE

UN SONDAGE POUR MESURER L'IMPACT DU
COVID-19 SUR LES OM ET LEURS PROJETS

PAR CATHERINE DUBOULOZ CHANTRE - Une enquête, menée sous la houlette du FEDERESO, s'est intéressée aux effets de la crise sanitaire sur les organisations membres (OM), sur leurs relations avec leurs partenaires de terrain ainsi que sur les projets soutenus par les fédérations cantonales. Les résultats ont mis en lumière certaines des mesures d'urgence prises pour continuer à soutenir les bénéficiaires face à la gravité de la situation.

Les effets de la crise sanitaire ont fortement marqué les années 2020 et 2021 pour la FGC, ses organisations membres (OM) et leurs partenaires sur le terrain. Pour objectiver les difficultés rencontrées, les fédérations cantonales de coopération ont lancé un sondage en décembre 2021 visant à évaluer l'impact de la crise du Covid-19 sur les projets menés par les OM ainsi que sur les organisations en Suisse. Coordinée par le FEDERESO, l'enquête a été envoyée aux 260 OM des fédérations cantonales ; 23 des 59 OM de la FGC y ont répondu (39%). **En Suisse**, les résultats montrent que la crise sanitaire a surtout affecté les OM dans leurs modes de travail à Genève, avec l'introduction du télétravail pour le personnel salarié (70%). Les ONG constatent également que les liens avec certains de leurs membres se sont distendus ;

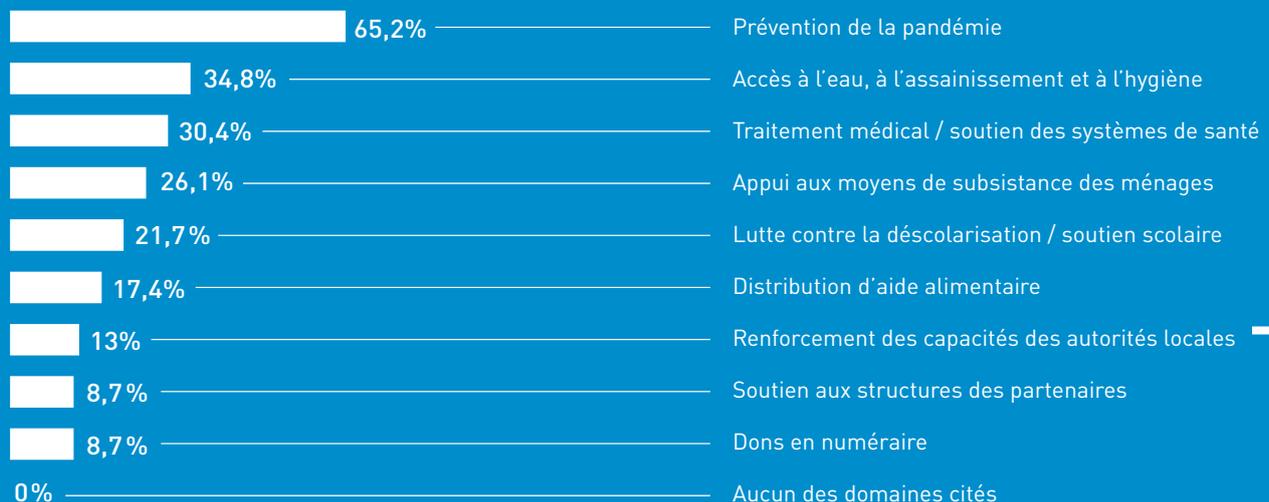
il a aussi été plus difficile de mobiliser les bénévoles (57%). Les relations avec les partenaires de terrain ont été fortement affectées, comme le soulignent 74% des réponses ; la suspension des missions est évoquée comme une conséquence directe de pandémie.

Sur le terrain, dans des économies fortement fragilisées, les principales conséquences sur les projets ont été les suivantes : une réorientation d'activités (7%), un report ou une suspension des projets (57%) ou alors leur prolongation (43%). Seules 9,5% des OM ont annoncé des annulations de projets. Ces résultats témoignent de leur agilité à faire face à une situation imprévisible et de leur capacité d'adaptation, comme celle de leurs partenaires de terrain.

Face à l'urgence de la situation, les OM ou leurs partenaires locaux ont mis en place plusieurs types de soutien, principalement des actions de prévention de la pandémie (65,2%) ; d'autres dans le domaine de l'accès à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène (34,8%), d'autres enfin dans le domaine des traitements médicaux et du soutien aux systèmes de santé (30,4%). Quelque 26% ont fourni un appui aux moyens de subsistance des ménages, 17,4% ont distribué de l'aide alimentaire, 8,7% ont procédé à des dons en numéraire. C'est notamment ce type de mesures, très rares dans le domaine de la coopération au développement, qui a entraîné, au sein des fédérations, un besoin accru de réflexion sur le nexus.

IMPACTS DU COVID-19 SUR LE TERRAIN

DANS QUELS DOMAINES AVEZ-VOUS MIS EN PLACE DES ACTIONS SPÉCIFIQUES EN LIEN AVEC LA PANDÉMIE ?





nouveaux besoins sont apparus en lien avec la pandémie, pour lesquels il a fallu trouver des solutions urgentes et réorienter les projets.

L'association Tourism for Help a ainsi soutenu les jeunes en formation les plus vulnérables lorsque son hôtel-restaurant d'application a dû temporairement fermer au Sénégal, pays dont l'industrie touristique a été durement touchée par la pandémie. Elle a fait parvenir des colis alimentaires et des médicaments aux familles de ses apprenant-e-s et s'est occupée de celles et ceux qui ne pouvaient pas rentrer dans leur foyer, ainsi que d'anciens et anciennes élèves, lorsqu'ils ou elles perdaient leur premier travail à la suite de l'arrêt des activités hôtelières. L'ONG a aussi mobilisé, à travers WhatsApp, un réseau d'entraide composé des bénéficiaires, de leurs parents, de leurs formateurs et formatrices.

En Inde, SWISSAID s'est préoccupée du sort des «veuves du Covid», terme utilisé par les médias locaux pour désigner les femmes dont l'époux est décédé suite à la maladie. «Nous avons soutenu ces femmes financièrement pendant deux ou trois mois», raconte Nicole Stolz, responsable du département de coopération au développement de cette ONG, «le temps pour elles de réfléchir à comment réorganiser leur vie, en entreprenant une activité rémunérée ou en faisant le choix de retourner dans leur famille d'origine.»

Au Brésil, lorsque les marchés et foires ont fermé et que les femmes bénéficiaires d'un projet soutenu par E-CHANGER se sont retrouvées dans l'impossibilité de vendre leurs produits artisanaux, l'organisation a apporté l'aide technique nécessaire pour créer un site de vente en ligne. Cette

adaptation du projet initial a été possible grâce à la souplesse des bailleurs de fonds.

La distanciation physique a entraîné des besoins accrus dans le domaine du numérique, et les organisations ont pu innover dans ce domaine. «La crise du Covid a été un accélérateur, confirme Myriam Gallio, secrétaire générale adjointe d'Enfants du Monde. Les outils existaient, mais nous avons été forcés d'être plus rapides dans leur développement, leur utilisation et leur optimisation.» En quelques mois, cette ONG a mis en service au Burkina Faso, en collaboration avec une université locale, une application mobile pour les femmes enceintes, qui n'osaient plus se rendre à leurs consultations prénatales à cause du virus. Ces futures mères ont pu télécharger gratuitement l'application Mon Bébé et Moi, où elles trouvent, dans plusieurs langues locales, ainsi qu'en pictogrammes et audio pour celles qui ne savent pas lire, les informations nécessaires pour vivre leur grossesse en toute sécurité et leur permettre de déceler tout signe de danger, avec un volet spécifique sur le Covid.

SANTÉ, SÉCURITÉ, CLIMAT : LE NOUVEAU QUOTIDIEN DES ONG

Outre la pandémie, les organisations de coopération au développement affrontent bien d'autres situations d'urgence sur le terrain. «Nous sommes de plus en plus amenés à travailler dans le nexus de la coopération au développement et de l'aide humanitaire», confirme Nicole Stolz. Ce point de jonction entre les deux approches est déjà une

↑ PHOTOS :

À gauche : le projet d'hôtel-restaurant d'application soutenu par Tourism for Help au Sénégal : durant la pandémie, les jeunes ont continué à jardiner. Sur la photo : cueillette des plantes aromatiques.

© Tourism for Help

À droite : dans le cadre d'un projet d'Enfants du Monde, l'application mobile pour les consultations à distance destinées aux femmes enceintes, développée pendant la pandémie au Burkina Faso avec une université locale.

© OUEDRAOGO B. Emmanuel

réalité pour plusieurs organisations dans les pays du Sahel, comme le Burkina Faso, le Mali ou le Niger, qui cumulent crise sanitaire, crise climatique et crise sécuritaire en lien avec le terrorisme intégriste.

«Le nexus ne vient pas s'imposer à nous par le haut, précise Frédérique Sorg Guigma, secrétaire générale d'E-CHANGER, mais par le terrain, par les besoins des populations.» Elle souligne qu'au Burkina Faso, les personnes déplacées amènent des besoins très forts en matière humanitaire, en lien avec l'eau, l'électricité, les structures d'accueil. La plupart de ces personnes étant des cultivateurs et cultivatrices, il y a aussi un risque de famine dans le pays, car les cultures sont abandonnées. «Nos organisations partenaires nous ont demandé des formations spécifiques pour adapter leurs activités et la recherche de fonds qui y est liée, afin de répondre au mieux aux nouveaux besoins des populations.» E-CHANGER a donc mis en place une formation pour aider ses partenaires dans cette transition. La situation est préoccupante aussi au Mali pour Tourism for Help, qui forme des paysans et paysannes dans une ferme agroécologique : «Nous avons dû reporter nos activités pour nos apprenants et apprenantes dans la région frontalière de Ségou, regrette Isabelle Lejeune, la directrice opérationnelle, car il était très dangereux de se déplacer en raison des percées djihadistes [3].» L'insécurité affecte notamment les bénéficiaires de projets liés à l'éducation et à la formation. Enfants du Monde rapporte qu'au Burkina Faso également des écoles ont fermé par endroits et les déplacements sont devenus problématiques. «Nous ne sommes pas une organisation humanitaire classique, précise Myriam Gallio, mais comme toutes

nos consœurs, nous sommes obligés de développer notre capacité à intervenir dans des contextes fragiles, et de poursuivre la recherche de ponts entre l'action urgente et le développement. Dans le passé, nous n'agissions dans l'urgence que si les bénéficiaires de nos projets étaient touchés par une catastrophe naturelle ou une autre crise. À présent, nous travaillons dans des contextes où le pays entier est en crise. C'est pour cela que nous sommes présents notamment dans l'éducation en situation d'urgence au Burkina Faso. Nous œuvrons en partenariat avec d'autres organisations sur place qui ont une large expérience de l'urgence.» [4] La secrétaire générale adjointe se réjouit que les solutions développées durant la pandémie, comme les programmes de formation à distance, puissent aussi être utilisées dans le cadre de la crise sécuritaire.

CONSTRUIRE DES PONTS ENTRE HUMANITAIRE ET DÉVELOPPEMENT

«Il faut une cohérence renforcée entre les ONG, les organisations internationales, tous ceux et celles qui travaillent sur le terrain», estime Isabelle Lejeune à Tourism for Help. D'après SWISSAID, cette prise de conscience a eu lieu lors du Sommet humanitaire mondial, en 2016. «Avant cela, raconte Nicole Stolz, les grands acteurs humanitaires ne prenaient pas le contexte local en considération lors de leurs distributions de blé ou de riz, avec comme conséquence un effondrement des marchés locaux ; nous devons recommencer à zéro le travail effectué auprès des paysans et paysannes. Durant ce sommet, il

- 3 Voir à ce propos l'article d'Angélique Mounier-Kuhn, *Sécurité, mode d'emploi*, en page 34.
- 4 Voir à ce propos l'article d'Angélique Mounier-Kuhn, *L'éducation, un domaine d'intervention au cœur du nexus*, en page 40.



← PHOTO :

Le projet de formation à l'hôtellerie et à la restauration soutenu par Tourism for Help au Sénégal : durant la pandémie, lorsque l'hôtel-restaurant d'application a dû fermer, les jeunes ont continué à entretenir le jardin.

© Tourism for Help

est apparu clairement que l'aide devait s'inscrire dans le contexte local.»

Les frontières longtemps étanches entre coopération au développement et aide humanitaire sont donc en train de s'estomper, car les rivalités n'ont plus lieu d'être. Les acteurs de la solidarité internationale sont témoins sur le terrain des effets des crises sanitaires, des conflits et des catastrophes liées au climat qui se multiplient ou deviennent chroniques, et du besoin d'unir les savoir-faire, voire les ressources humaines et financières. «Dans les contextes fragiles, la logique des silos est dépassée, estime Myriam Gallio à Enfants du Monde, car il n'y a pas un passage de l'urgence au développement, mais plutôt un continuum avec des situations qui engendrent des besoins humanitaires et de développement.» Elle voit favorablement certaines initiatives prises au niveau fédéral, où des spécialistes de l'humanitaire et de la coopération travaillent main dans la main dans des programmes conjoints. Pour la responsable d'E-CHANGER, «il est très important que le développement et l'humanitaire se rejoignent sur des aspects particuliers, pour avoir des actions plus concertées dans certaines régions». SWISSAID fait aussi remarquer que «le nexus va dans les deux sens, car les humanitaires doivent aussi faire de la prévention et penser à long terme».

Dans des contextes aussi changeants, les ONG doivent s'adapter rapidement, mais elles sont unanimes : aucune ne souhaite se désengager du terrain ni clore les projets. Cette fidélité des organisations membres de la FGC envers leurs partenaires et les personnes qu'elles servent s'explique par les liens forts, tissés au fil des ans, qui les unissent. Elles espèrent que les partenaires financiers suivront : «Les possibilités de capter des fonds par nos organisations partenaires sur place sont plus compliquées, raconte Frédérique Sorg Guigma, car les fonds sont plus orientés vers l'aide humanitaire. C'est un autre métier, un autre savoir-faire et des réseaux différents. Malgré ces changements, nous avons décidé de poursuivre notre appui aux organisations partenaires historiques.»

LE RÔLE DE LA COOPÉRATION

Les ONG sont aussi persuadées que l'expérience de la coopération est utile en temps de crise et pour la suite. «Le développement a encore un rôle à jouer, affirme Isabelle Lejeune, car dans ces crises, ce sont les populations locales les plus vulnérables qui souffrent le plus.» Dans les régions du Mali, du Sénégal et du Bénin, où Tourism for Help travaille avec ses partenaires de terrain et les bénéficiaires des projets afin de définir conjointement leurs besoins, les ponts



← PHOTO :

Un projet d'éducation en situation d'urgence au Burkina Faso soutenu par Enfants du Monde. Sur la photo : des fillettes dans un espace d'apprentissage.

© Hervé Palm

entre humanitaire et développement sont encore à construire. «L'humanitaire a de gros moyens, estime Isabelle Lejeune, pourquoi ne pas mettre nos aptitudes en commun, et nous, nous resterions sur le terrain pour que ces moyens soient efficaces à plus long terme ? Car sinon, que se passe-t-il pour nos partenaires après l'urgence ?» Ses principales craintes pour l'Afrique de l'Ouest sont que les crises actuelles en Europe entraînent un désintérêt pour cette région, ainsi que l'hostilité croissante d'une frange de la population sur place contre les initiatives soutenues par des Européens. Pour E-CHANGER et SWISSAID, le plus préoccupant, ce sont les dérèglements du climat, qui entraînent sécheresse, inondations et famines. Les incertitudes sont nombreuses quant à l'avenir, mais ce qui permet aux organisations de garder espoir, c'est de voir le résultat de leur travail : les jeunes, les hommes, les femmes qu'elles ont soutenus sont devenus des forces vives de leur communauté et contribuent à l'essor de leur région. Les crises sanitaire, sécuritaire et climatique sont une réalité, mais sont aussi un rappel que certains changements de fond sont nécessaires, un défi propre au développement que les organisations de la FGC souhaitent toujours relever. «Nous sommes des semeurs, résume Myriam Gallio, d'Enfants du Monde. Nous sommes là pour faciliter et accompagner des dynamiques existantes, pour apporter une expertise technique adaptée et contextualisée, pour accompagner, mais tout ne dépend pas de nous. Nous semons des graines, mais est-ce que le terrain sera assez fertile pour les faire pousser ? Nous cherchons à rendre le terrain fertile. Mais permettre à tout cela de prendre racine dépend des acteurs sur place.» ■



ELENA
SARTORIUS

Journaliste indépendante, Elena Sartorius s'intéresse particulièrement au développement, à la gestion des désastres, à la santé et à l'environnement. Elle a réalisé des reportages pour des médias suisses romands, canadiens et haïtiens et collabore régulièrement avec des ONG et des organisations internationales, dont l'Organisation mondiale de la santé. Elle est co-auteur de Genève, l'esprit solidaire, rédigé pour les 50 ans de la FGC, ainsi que d'un roman et de contes pour enfants, inspirés par les mêmes thématiques.



SUR LE TERRAIN

Sécurité, mode d'emploi

PAR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN - Pour préserver leurs activités sur le terrain dans un contexte de détérioration sécuritaire, les ONG doivent renforcer les protocoles destinés à protéger leurs employé-e-s. Comment s'y prendre ? Comment faire face à ces nouvelles dépenses quand les ressources sont limitées et auprès de quelles sources s'informer sur la réalité des risques ? Réponses pratiques de plusieurs organisations membres de la FGC.



La montée des tensions et l'irruption de groupes islamistes armés dans le paysage ont changé la donne.

Frédéric **BALDINI**,
responsable du bureau romand d'Helvetas

Quels que soient leur taille et leur domaine d'intervention, la plupart des organisations membres (OM) de la FGC en ont fait le constat. En quelques années, les conditions d'intervention de la coopération au développement se sont profondément complexifiées sur le terrain, obligeant les acteurs à des efforts d'adaptation sans précédent. En cause, les effets de plus en plus perceptibles des dérèglements climatiques, les conséquences de la pandémie de Covid-19 [1] et la dégradation des contextes sécuritaires. Cette dernière évolution, en particulier, a amorcé une transformation culturelle au sein des organisations. Les nouvelles réalités du terrain et le concept de *duty of care*, c'est-à-dire l'obligation incombant aux employeurs de prendre toutes les mesures raisonnables pour protéger leur personnel de risques prévisibles, les ont contraintes à renforcer leurs protocoles sécuritaires en s'inspirant de procédures en vigueur dans le domaine humanitaire. Plusieurs ONG ont partagé leur expérience lors d'un café-débat organisé par la FGC le 19 mai 2022.

Depuis qu'il a commencé à travailler pour Helvetas il y a une dizaine d'années, Frédéric Baldini, le responsable du bureau romand, a vu l'organisation être confrontée à l'apparition de problèmes de sécurité dont elle était jusque-là préservée dans ses zones d'activité, notamment en Afrique de l'Ouest. «Le monde du développement a longtemps cru que l'implication des ONG au sein des communautés où elles agissent le prémunissait contre certaines menaces. Mais la montée des tensions et l'irruption

de groupes islamistes armés dans le paysage ont changé la donne», confirme Frédéric Baldini. Désormais, avant de partir sur le terrain, les collaborateurs d'Helvetas sont tenus de suivre une procédure spécifique qui comprend notamment une formation dispensée en ligne par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) (voir en page 39).

SE DOTER DE PERSONNEL AD HOC

Avant de rejoindre le monde du développement, ce responsable a travaillé pendant près d'une décennie dans l'humanitaire, pour MSF. «Au sein de mon organisation, la dimension sécuritaire était constamment intégrée dans les projets sur place, avec des règles très strictes. En revanche, dans la coopération au développement, les règles étaient peu nombreuses et elles étaient assez peu contraignantes», poursuit-il. C'est l'enlèvement d'une collègue en Afghanistan, en 2015, qui a accéléré le changement chez Helvetas. Cet événement a suscité le recrutement d'un collaborateur exclusivement dédié à la sécurité, dont la mission recouvre trois volets. Le premier est la mise en œuvre, après analyse des risques, de plans de sécurité propres à chacun des pays où Helvetas travaille et la désignation, le cas échéant, d'une personne focale sur place. Le deuxième consiste à assurer la visite sur le terrain des professionnel·le·s du siège, selon des procédures définies elles aussi en fonction du contexte particulier de chaque pays. À l'heure

PHOTO:

Visite des techniciens auprès des bénéficiaires du projet de ferme agroécologique, soutenu par Tourism for Help au Mali, dans le cadre du suivi et du renforcement continu des activités.

© Tourism for Help

1 Voir à ce propos l'article d'Elena Sartorius, *La coopération au développement mise au défi de l'urgence* en page 28.

actuelle, sept d'entre eux sont classés dans la catégorie « à haut risque »: Haïti, le Mali, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Myanmar, le Guatemala et le Honduras. Le troisième volet de la stratégie, enfin, concerne la gestion de crise.

Toutes les OM n'ont pas la taille, ni les moyens, pour se doter d'un personnel ad hoc. Même si certains bailleurs imposent aujourd'hui aux organisations de consacrer des lignes budgétaires à la sécurité, lever des fonds pour financer des coûts découlant de l'instabilité sur le terrain a des allures de gageure dans un contexte où les ressources des ONG sont déjà sous pression. Reste alors à faire appel au pragmatisme et au bon sens. Depuis sa création dans les années 1960, Secodev intervient avec des partenaires locaux auprès de populations isolées dans des contextes marqués par des tensions armées passées ou toujours en cours. C'est notamment le cas dans la région des Grands Lacs, en Afrique, en prise à la violence de groupes armés depuis des décennies. « Pour protéger nos partenaires qui travaillent dans ces zones fragiles, nous mettons en pratique de mesures venues tout droit de l'humanitaire », explique Anne Simon, la secrétaire générale de Secodev. « L'impartialité totale est un principe primordial. Il n'y a pas une arme, ni garde armé dans nos programmes et nous affichons clairement notre neutralité. De même, nous communiquons sur nos objectifs et sur notre présence sur le terrain à long terme puisque nos activités dans le domaine de la souveraineté alimentaire, de l'éducation et de la formation professionnelle s'inscrivent dans la durée », détaille-t-elle. La rencontre avec les acteurs de la région en amont d'un projet fait ainsi partie intégrante du système de gestion des risques sécuritaires de Secodev, ainsi que la formation des équipes de terrain au dialogue.

FORT ANCRAGE LOCAL

Autre élément clé, l'enracinement local de l'organisation partenaire. « Dans le Kivu (République démocratique du Congo), notre partenaire a une connaissance unique de la zone et de son histoire. Qu'ils soient agronomes ou médecins, les membres de l'équipe sont tous issus de la région et proviennent des différentes ethnies locales, de telle sorte qu'ils constituent en eux-mêmes une micro-société qui reflète la diversité, la capacité à vivre ensemble et suscite le respect », poursuit Anne Simon. Sur le plan pratique, Secodev a mis au point une feuille de route qui récapitule les règles de mitigation des risques à observer : type de transport, maintien des téléphones allumés, interdiction des déplacements nocturnes, attitudes à adopter en cas d'embuscade... « Ces mesures simples



1



2



Une organisation de petite taille a tendance à penser qu'il est trop compliqué ou trop coûteux de mettre en place des mesures de sécurité. Or, il est possible de reproduire des procédures qui fonctionnent à petite échelle.

Alberto **ROTUNDO**,
chargé de projets chez Tourism for Help



couplées à une vigilance quotidienne ont permis d'éviter des drames. Au cours des dernières alertes, nous avons pu évacuer les équipes et permettre aux populations de fuir la zone menacée de temps», précise la secrétaire générale.

«Une organisation de petite taille a tendance à penser qu'il est trop compliqué ou trop coûteux de mettre en place des mesures de sécurité. Or, il est possible de reproduire des procédures qui fonctionnent à petite échelle», corrobore Alberto Rotundo, chargé de projets chez Tourism for Help. Ce responsable insiste, lui aussi, sur la place centrale qui doit être accordée à l'expertise que les partenaires ont du contexte local. Tourism for Help intervient notamment au Mali, dans la région de Ségou, avec un projet de renforcement des compétences des agriculteurs et agricultrices directement sur leurs parcelles. «Ce pays présente des défis sécuritaires spécifiques qui n'empêchent pas de travailler au développement. Il n'en reste pas moins indispensable de les avoir à l'esprit et de ne pas sous-estimer le risque», poursuit Alberto Rotundo.

← **PHOTOS :**

1. Le projet de renforcement des compétences des agricultrices et des agriculteurs soutenu par Tourism for Help au Mali.
© Tourism for Help

2 et 3. Dans le Sud-Kivu où Secodev soutient des projets d'agroécologie et d'activités génératrices de revenu (3). Distribution de kits de première urgence pour les villages ayant subi les attaques de groupes armés et la destruction par le feu de leur habitat (matelas, habits, ustensiles, etc.) (2).
© Secodev

Pour pouvoir continuer à se rendre sur le terrain, comme leurs activités auprès des agriculteurs et agricultrices l'exigent, les collaboratrices et collaborateurs locaux ont mené l'enquête auprès des autorités locales et en se rapprochant des bénéficiaires, des familles ainsi que des chefs de village, afin d'obtenir une vision détaillée, village par village, de la situation sécuritaire. Le but de ce travail d'investigation était notamment d'évaluer où l'État était en mesure de maintenir la sécurité et quelles mesures de sécurité spécifiques avaient dû être adoptées par les populations des villages. Il a permis d'établir une cartographie de la région de Ségou en trois zones, classées par couleur (rouge, jaune et verte) en fonction du degré d'insécurité identifié lors de l'analyse de la situation sur le terrain. À chaque zone, ses procédures de sécurité spécifiques. « Il est absolument interdit, y compris pour les opérateurs et opératrices de terrain, de se rendre dans la zone rouge. La zone jaune est interdite dans le cadre de missions de collègues venus du Nord, mais les opérateurs et opératrices de terrain peuvent s'y déplacer moyennant d'importantes précautions. On peut se rendre dans la zone verte, sous réserve de respecter la check-list de sécurité (numéros à appeler, liste des réserves à prévoir, dont l'essence...) », explique Alberto Rotundo. Courant 2022, Tourism for Help a prévu d'étendre l'utilisation de cette check-list à tous ses pays d'intervention, y compris à ceux où la sécurité n'est pas immédiatement menacée. L'association entend également instaurer des simulations périodiques dans ses différents projets pour tester la préparation des équipes à faire face aux menaces. Dans le cadre de ses missions, l'association a également systématisé l'établissement de *Proof of Life* (preuve de vie), c'est-à-dire la mise sous scellé d'informations confidentielles relatives aux chargé-e-s de mission (par exemple : comment s'appelle son ou sa meilleur-e ami-e d'enfance ? Où a-t-il ou a-t-elle rencontré pour la première fois son ou sa conjoint-e ?) dans une enveloppe conservée par la présidente de Tourism for Help. Ces informations doivent pouvoir servir à entamer le dialogue avec d'éventuels ravisseurs en cas d'enlèvement.

MUTUALISATION DES RESSOURCES

La mutualisation des ressources est aussi une voie à envisager pour les ONG qui n'ont pas la possibilité d'accéder à des informations sécuritaires de première main, ni la capacité à entretenir les relations institutionnelles susceptibles d'être utiles en temps de crise. « Dans certains pays, des organisations ont décidé de mutualiser entre elles

la personne focale en charge de l'analyse et de la veille sécuritaire », relève ainsi Frédéric Baldini. Il existe par ailleurs des structures proposant des ressources et outils intéressants, telles que le Cinfo (Centre suisse de compétences pour la coopération internationale) ou le GISF (Global Interagency Security Forum), un réseau indépendant rassemblant près de 130 ONG qui se consacre au renforcement de la sécurité des travailleurs et travailleuses humanitaires et de l'accès aux populations fragilisées (voir ci-contre). Autre source d'information possible : les conseillers et conseillères sécurité dont dispose la DDC dans certains pays, qui sont généralement accessibles et prêts à répondre aux questions des ONG suisses. Cette complémentarité fonctionne d'ailleurs dans les deux sens. « Lorsque des attaques se produisent dans notre zone d'intervention au Sud-Kivu, souligne Anne Simon, de par notre présence locale, nous sommes en mesure de faire remonter les informations sécuritaires très rapidement au bureau régional de la DDC. »

PROTECTION DES PARTENAIRES

Il arrive, enfin, que l'impératif de protection des partenaires sur le terrain impose des décisions radicales. Éliane Longet préside Graine de Baobab, une organisation qui met en œuvre des projets d'agroécologie au Burkina Faso en partenariat avec l'association locale Fasodev. C'est une habituée de longue date du terrain. « Nous travaillons en zone rurale, dans la brousse, et lorsque je vais sur place, c'est avant tout pour rencontrer les populations bénéficiaires des projets », explique-t-elle. Mais depuis 2016, le pays est déstabilisé par la prolifération des attaques et de la violence perpétrées par divers groupes armés et milices, dont les populations sont les premières victimes. « Personne ne sait véritablement quelles sont les motivations de ces groupes et de ceux qui s'embrigadent, ni qui les arme. Mais ils ne cessent d'étendre leur emprise. Désormais, 40% du territoire burkinabé échappe au contrôle de l'État », relève Éliane Longet. La dernière fois qu'elle s'est rendue dans le pays, en 2018, elle a dû être accompagnée nuit et jour par deux gendarmes armés. À la suite de cette mission, Éliane Longet a décidé qu'elle ne retournerait pas au Burkina Faso tant que la situation ne s'améliorerait pas. Elle supervise désormais à distance les projets de Graine de Baobab sur le terrain. « Ma présence peut mettre en danger nos animateur·trice·s. Il suffirait qu'une personne mal intentionnée l'apprenne pour faire courir un risque d'attaque à l'équipe. Autant ne pas exposer les équipes à une telle menace », conclut-elle. ■



**ANGÉLIQUE
MOUNIER-
KUHN**

Journaliste et rédactrice freelance, Angélique Mounier-Kuhn est économiste de formation. Elle a exercé dans la finance à Paris et à Londres avant de devenir journaliste. Elle a travaillé pour le quotidien français La Tribune avant de passer une dizaine d'années au sein du journal suisse Le Temps, dont elle a notamment dirigé la rubrique internationale. En 2015, elle a publié Tunisie : l'audace du printemps (Éditions Nevicata). Elle est titulaire d'un Diplôme d'études approfondies en économie appliquée de Sciences-Po Paris.

POUR ALLER PLUS LOIN

FORMATIONS DE LA FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE (FICR)

 www.ifrc.org/fr/apprenez-avec-nous

La FICR offre une multitude de possibilités et de ressources à ses sociétés nationales, ses volontaires, ses partenaires et au grand public sur sa plateforme d'apprentissage en ligne.

AMÉLIORER LA GESTION DES RISQUES SÉCURITAIRES AVEC LE CINFO (CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCES POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE)

 www.cinfo.ch/fr

Le CINFO a développé à l'intention des ONG suisses un outil d'évaluation interactif (*Duty of Care Maturity Model*) qui permet d'analyser en cinq étapes la qualité de son processus de gestion des risques et de la sécurité. Cette évaluation est complétée par l'identification des zones d'amélioration possible, et l'ensemble de l'analyse peut être téléchargée sous format PDF.

 dutyofcare.cinfo.ch/

Le CINFO a également lancé une plateforme (*Community of Practice*) à l'intention des responsables des questions sécuritaires au sein des organisations membres. Gratuite d'accès, elle leur permet d'échanger des connaissances et de partager leurs bonnes pratiques en matière de sécurité.

 www.cinfo.ch/fr/organisations/renforcer-lexpertise/apprentissage-entre-pairs/communaute-de-pratique-swiss-security#section-2434

RESSOURCES GÉOGRAPHIQUES DE LA DDC CONSACRÉES AU BURKINA FASO

 ngosafety.org/tag/burkina-faso/

La DDC soutient dans certains pays un organisme de conseil en matière de sécurité, l'International NGO Safety Organisation (INSO) (voir ci-dessous). L'INSO propose une analyse détaillée et quotidienne des incidents sécuritaires recensés dans les pays où elle est implantée et met à disposition un mécanisme d'alerte. Les services sont gratuits, en tout cas pour les petites et moyennes ONG, notamment parce qu'ils sont subventionnés, par exemple par la DDC au Burkina Faso.

RESSOURCES MISES À DISPOSITION PAR LA FEDEVACO

 www.fedevaco.ch/partage-des-savoirs/outils/analyse-des-risques-et-securite

Sur son site, la Fedevaco propose divers outils au service du partage des savoirs, dont une compilation de ressources sur l'analyse des risques (SCI) dans les projets et sur la sécurité.

RESSOURCES À L'INTERNATIONAL

International NGO Safety Organisation (INSO)

 ngosafety.org

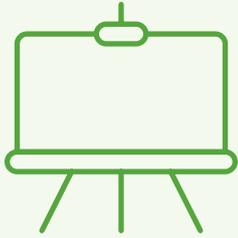
Le site de cette ONG internationale basée à La Haye (Pays-Bas) propose une base de données qui fournit en temps réel des informations vérifiées sur les incidents affectant le travail des organisations humanitaires dans une quinzaine de pays à risque.

Global Interagency Security Forum (GISF)

 gisf.ngo

Cette alliance internationale rassemble 130 ONG actives dans l'humanitaire et le développement pour leur permettre de mettre en commun leurs pratiques en matière de gestion de la sécurité de leurs employé-e-s internationaux et locaux. Elle donne accès à une documentation déclinée sous de nombreux formats : articles de recherche, podcasts, guides, séminaires vidéo, etc.

HUB MONDIAL DE GENÈVE

L'ÉDUCATION, UN DOMAINE
D'INTERVENTION
AU CŒUR DU NEXUS

PAR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN – À l'initiative de la Confédération, une plateforme dédiée à l'éducation dans les situations d'urgence a vu le jour à Genève en 2021. Ce nouveau Hub mondial pour l'éducation dans les situations d'urgence (Hub ESU) rassemble déjà 36 partenaires, des gouvernements, des agences onusiennes, des ONG ainsi que des fondations. Son objectif ? Faire de l'éducation une priorité à tous les stades d'une crise : avant, pendant et après l'urgence humanitaire.

L'éducation, un secteur insuffisamment investi par l'action humanitaire ? L'accès des enfants et des jeunes à l'enseignement est rarement reconnu comme une priorité au même titre que l'eau, la nourriture ou les abris lorsque surviennent les crises. Que ces crises résultent de conflits, de déplacements forcés ou de catastrophes, les opérateurs de terrain ont pourtant constaté de longue date que l'éducation était l'un des besoins exprimés avec le plus de force par les enfants et leurs accompagnant-e-s, tout simplement parce qu'elle représente à leurs yeux la voie la plus sûre vers un meilleur avenir.

Consciente de ce paradoxe, lors du premier Forum mondial sur les réfugiés de Genève en 2019, la Confédération s'est engagée à exploiter le potentiel de la Genève internationale pour favoriser une meilleure prise en compte de l'éducation dans les situations d'urgence (ESU). Avec le concours d'une dizaine d'acteurs de premier plan (Education Cannot Wait, CICR, UNICEF, UNESCO, HCR, IHEID, Université de Genève...), cette initiative s'est concrétisée par la création du Hub mondial de Genève pour l'éducation dans les situations d'urgence (*Geneva Global Hub for Education in Emergencies, EiE Hub*), formellement lancé pendant la journée internationale de l'éducation, le 25 janvier 2021. Un espace de travail partagé destiné aux membres du Hub ESU et géré par Education

Cannot Wait (ECW), a été ouvert dans la foulée rue de Varembé, à proximité du siège de l'ONU.

« Une importante communauté consacrée à l'humanitaire et aux droits humains est présente à Genève, qui abritait déjà le Campus de la Paix, le Campus de la santé mondiale ou la Maison de l'Environnement. L'éducation, en revanche, restait sous les radars, alors qu'elle est au cœur même du nexus : elle doit être instaurée dans l'urgence et se prolonger par des programmes de long terme », souligne Petra Heusser, la coordinatrice du Hub ESU.

ECW a récemment évalué à 222 millions le nombre d'enfants en âge scolaire touchés par une crise et nécessitant un soutien éducatif, dont 78,2 millions d'enfants non scolarisés et près de 120 millions d'enfants scolarisés, mais n'atteignant pas le niveau de compétence minimum en mathématiques ou en lecture. Le HCR estime pour sa part que seuls 68 % des enfants réfugiés sont scolarisés dans le primaire, une proportion qui chute à 34 % dans le secondaire [1].

« Lorsque les enfants ne vont plus à l'école, le risque est réel qu'ils n'y retournent plus jamais ou qu'ils accumulent des années de retard qui s'avèreront difficiles à rattraper, insiste Petra Heusser. De nos jours, les crises durent en moyenne quinze ans. Si on ne met pas l'accent sur l'éducation, des générations entières risquent d'en être privées. »

1 UNHCR, Rapport 2021 sur l'éducation des réfugiés. Garder le cap : les défis de l'éducation des réfugiés, www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2021/09/HCR-rapport-sur-leducation-2021.pdf.



PARTAGER LES EXPÉRIENCES

Le Hub ESU est ouvert à différentes catégories d'entités : des gouvernements, des ONG, des agences des Nations Unies, des réseaux, des fondations ou des institutions académiques. Depuis son lancement, ses fondateurs ont été rejoints par une trentaine de nouveaux membres, dont la fondation Aga Khan, la fondation Jacobs, le Norwegian Refugee Council, Enfants du Monde, Save the Children, Educators Without Borders, l'International Parliamentary Network for Education in Emergencies (IPNEd) mais aussi par le Niger et le Canada. « Être membre du Hub ESU nous permet de partager nos expériences et réflexions avec d'autres acteurs dans ce domaine. Notre organisation milite pour que les enfants déplacés ne se voient pas donner une "éducation au rabais" et le maintien de la qualité pédagogique dans les situations de crise est un enjeu crucial à nos yeux. Mais comment faire, et quelles sont les possibilités

offertes par les technologies de l'information pour assurer une continuité éducative ? La possibilité de suivre l'évolution des approches et outils de divers acteurs est très précieuse pour identifier les meilleures solutions », souligne Myriam Gallio, secrétaire générale adjointe d'Enfants du Monde. « L'engagement de la société civile dans le Hub ESU est important pour faire valoir les expériences de terrain et pour promouvoir la diversité et l'équité dans le dialogue politique mondial », ajoute-t-elle.

De fait, c'est bel et bien un impact au niveau mondial que vise le Hub ESU dont les membres sont convaincus qu'un accès à l'éducation universel et gratuit, conformément au 4^e Objectif de développement durable (ODD), ne doit plus être une variable secondaire de l'action humanitaire, de la paix et du développement mais doit au contraire s'affirmer comme une priorité à tous les stades d'une crise : avant, pendant et après l'urgence humanitaire.

↑ PHOTO : Des enfants dans un espace d'apprentissage mis en place au Burkina Faso.

© Hervé Palm/Enfants du Monde

L'éducation est au cœur même du nexus : elle doit être instaurée dans l'urgence et se prolonger par des programmes de long terme.

Petra HEUSSER,
coordinatrice du Hub ESU

Pour atteindre cet objectif, le Hub ESU s'est donné pour priorités stratégiques de catalyser l'action conjointe de ses membres entre eux, et avec d'autres secteurs, et d'inspirer l'engagement politique nécessaire à la mobilisation du soutien financier. Car si l'ESU a démontré sa capacité à offrir une protection physique et psychosociale aux enfants et aux jeunes fragilisés par une crise, voire à renforcer leur résilience, elle demeure l'un des domaines les moins bien financés de l'action humanitaire.

MEILLEURE COORDINATION

Dans un rapport publié en juin 2022, le Hub ESU constate ainsi que « les montants alloués à l'éducation dans les situations d'urgence ont atteint le niveau record de 807 millions de dollars en 2021. Mais sur l'ensemble des appels de fonds lancés par l'ONU la même année, le secteur de l'éducation n'a été financé qu'à hauteur de 22 %, moitié moins qu'en 2018. » Pour répondre à ce manque de moyens, le Hub ESU préconise un dialogue renforcé entre les acteurs de l'humanitaire et du développement : « L'aide publique au développement pour l'éducation dans les pays en crise a atteint 5,7 milliards de dollars en 2020, soit plus de huit fois le niveau de l'aide humanitaire. Une plus grande coordination entre tous les acteurs humanitaires et de développement dans le secteur de l'éducation est indispensable pour s'assurer que les fonds disponibles limités pour l'ESU soient affectés là où ils sont le plus nécessaires », lit-on ainsi dans le rapport.

Le troisième pilier d'action stratégique du Hub ESU consiste à renforcer l'impact par des preuves, autrement dit de promouvoir la qualité des données, et à développer une recherche de qualité qui doivent contribuer à la création de systèmes éducatifs résilients. « Notre rôle est de faire

remonter la réalité du terrain dans les instances de dialogue et de décision, à Genève en particulier, mais également au niveau global », souligne Petra Heusser. La participation d'acteurs académiques tels que l'IHEID et l'Université de Genève au Hub ESU s'inscrit dans ce contexte. Des étudiant-e-s de l'IHEID ont ainsi déjà été impliqués, aux côtés de partenaires opérationnels, à un travail de recherche destiné à tirer les leçons de l'impact de la crise du Covid sur le terrain.

Dix-huit mois après son entrée en fonction, le Hub ESU reste une entité en pleine croissance. « Nous apprenons à mesure que nous allons de l'avant, note sa coordinatrice. Mais nous nous développons plus vite que ce que nous avons imaginé. Plus encore que le nombre de nos partenaires qui sont aujourd'hui 36, l'énergie qu'ils investissent dans le projet montre combien le besoin de travailler ensemble était important. » ■





CONFÉRENCE : LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION EN SITUATION D'URGENCE

→ 16-17 FÉVRIER 2023 – GENÈVE

Conférence de haut niveau sur le financement de l'ESU, à l'initiative d'Education Cannot Wait et de la Suisse. Elle est coorganisée par la Norvège, l'Allemagne, le Soudan du Sud et le Niger.

→ PLUS D'INFORMATIONS

www.educationcannotwait.org/news-stories/press-releases/ARR2021

← ↑ PHOTOS :

Des enfants dans des espaces d'apprentissage au Burkina Faso (2) et au nord de la Syrie (1 et 3)

© Hervé Palm (2)

© People in Need (1 et 3)

Retrouvez tous les dossiers thématiques
Réflexions et Débats sur le site de la FGC

FGC.FEDERESO.CH/REFLEXIONS-ET-DEBATS



N°1 RÉFLEXIONS ET DÉBATS | JUIN 2015

Le développement durable pour sortir de la crise ?

N°2 RÉFLEXIONS ET DÉBATS | NOVEMBRE 2015

La souveraineté alimentaire, une friche fertile

N°3 RÉFLEXIONS ET DÉBATS | NOVEMBRE 2016

Les inégalités sociales sont-elles une fatalité ?

N°4 RÉFLEXIONS ET DÉBATS | MARS 2018

Genre et développement, un duo gagnant

N°5 RÉFLEXIONS ET DÉBATS | OCTOBRE 2018

17 objectifs pour un autre développement

N°6 RÉFLEXIONS ET DÉBATS | DÉCEMBRE 2020

Covid-19: quel impact sur la coopération au développement ?