

FEDERATION GENEVOISE DE COOPERATION

Mettons le monde en mouvement

Solidarité internationale

«Répondre aux crises exige de conjuguer les compétences»

Face aux tensions globales, la collaboration entre l'action humanitaire et le développement est devenue incontournable.

Angélique Mounier-Kuhn

Dans le contexte actuel de crises sanitaire, climatique et sécuritaire, les réflexions sur une meilleure articulation entre l'action humanitaire et la coopération au développement s'intensifient. Cette approche résumée par le terme anglais de *nexus* s'appuie sur la complémentarité des compétences, explique le professeur Jacques Forster, auteur de récents ouvrages sur la coopération Nord-Sud*.

Les liens entre aide au développement et aide humanitaire sont de plus en plus étroits. Qu'est-ce qui les différencie encore, et pourquoi ne peut-on plus penser l'une sans l'autre?

Nous avons affaire à deux instruments de promotion de la solidarité internationale. Ils se distinguent par au moins trois aspects. Ils opèrent dans des contextes différents. L'action humanitaire agit en situation de crise (catastrophe naturelle, conflit...) et partout dans le monde. La coopération au développement agit uniquement dans les pays en développement et en tout temps. Deuxièmement, leurs objectifs sont différents. La coopération veut promouvoir le changement, économique et social, pour permettre à l'ensemble de la population de vivre dans la dignité alors que l'action humanitaire cherche à sauver des vies et alléger des souffrances. La troisième distinction concerne les principes d'action. Les notions de partenariat et d'efficacité sont essentielles dans la coopération. L'impartialité est le principe qui donne son identité à l'action humanitaire: il exige que l'aide soit accordée sans discrimination à toute personne dans le besoin.

Les liens entre ces deux instruments sont un thème majeur depuis la fin du XX^e siècle. Dans le contexte de la population en proie à des conflits armés prolongés, la ligne de partage entre coopération et humanitaire est devenue de plus en plus floue. Le terme anglais *nexus* s'est imposé pour parler des «articulations» entre développement et humanitaire.

Comment intégrer les phénomènes globaux tels que la pandémie ou les dérèglements climatiques dans le *nexus*?



Approvisionnement en eau à Niambia, village malien du pays dogon dans la région de Mopti, une zone sujette à de fortes tensions entre groupes armés. ASVD



Jacques Forster
Professeur honoraire de l'Institut des hautes études internationales et du développement (IHEID). Il a également travaillé pour la coopération suisse au développement (actuelle DDC) et fut vice-président du CICR de 1999 à 2007.

La mondialisation a amplifié les répercussions de trois grandes sources de tensions globales: les inégalités, l'environnement et la violence armée organisée.

Le changement climatique provoque, déjà, de nombreuses crises (incendies, sécheresses, inondations...), qui ouvrent un champ pour l'action humanitaire. Les stratégies de prévention et d'adaptation au changement - protection des sols, des forêts, des ressources hydriques - sont plus du ressort de la coopération au développement. Le *nexus* se pose vraiment dans ce contexte: il faut répondre aux crises en articulant action humanitaire et coopération au développement, c'est-à-dire en adoptant un horizon temporel à cinq, sept ou dix ans.

Dans le cas de la pandémie, il a fallu répondre à l'urgence tout en renforçant les services de santé, ce qui relevait plus du développement. La coopération avec les partenaires sur place était indispensable. Mais la question de l'accès des pays du Sud aux vaccins a montré les limites de la solidarité.

Il n'y a pas de recette générale. Dans chaque situation, le soutien venu de l'extérieur doit être défini avec les communautés affectées à partir de leurs capacités et de leurs besoins.

Humanitaire, développement, à chacun ses compétences. Comment les conjuguer avec efficacité?

Autrefois, l'humanitaire et le développement étaient deux planètes qui ne se parlaient pas. La situation a commencé à évoluer lorsqu'on a introduit la notion de durabilité dans l'humanitaire en se rendant compte que dans les situations de conflits de longue durée, il fallait permettre aux populations de regagner autant d'autonomie que possible. On a vu que les compétences des uns et des autres étaient complémentaires.

L'action humanitaire repose sur la rapidité, la flexibilité... La force

de la coopération réside dans la connaissance des contextes socio-économiques et la pratique du partenariat avec les acteurs locaux qui a, par exemple, fait défaut lors du séisme à Haïti en 2010. L'amélioration de la connaissance réciproque des uns et des autres reste un chantier très important.

Dans quel domaine peut-on, en particulier, saluer les progrès permis par le *nexus*?

L'éducation est un cas intéressant. Pendant longtemps, elle n'a pas fait partie de l'action humanitaire. Lorsque le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) s'est réorganisé en groupes sectoriels (clusters) en 2007, un cluster éducation a été créé, cogéré par l'Unicef et Save the Children. L'intégration de compétences issues du développement a permis de s'attaquer au problème chronique de l'éducation dans les camps de réfugiés.

Vos ouvrages* retracent l'histoire de l'aide au développement. Or, ses objectifs ne cessent d'être redéfinis. N'a-t-on pas encore trouvé la «bonne formule»?

Ce concept a constamment évolué sur fond de tensions liées à sa double mission. L'aide au développement est un instrument de politique étrangère, donc de promotion des intérêts du pays qui la finance. Mais elle sert aussi l'objectif altruiste d'améliorer le sort des plus vulnérables. Au départ, on considérait que la réponse aux problèmes des pays en développement était la croissance économique. On a vu que la situation des populations pauvres ne s'améliorerait pas et on a commencé à s'intéresser aux inégalités et à la pauvreté. On a ensuite pris conscience de la nécessité d'inclure la dimension environnementale dans les politiques de développement. Enfin, à la fin de la guerre froide, on s'est intéressé à la qualité des institutions, aux droits de l'homme, à la démocratie et à la lutte contre la corruption, des termes jusque-là absents du vocabulaire de la coopération. Après le 11 Septembre, des préoccupations liées à la sécurité des États se sont ajoutées.

Nous savons maintenant qu'il n'y a pas les «pays en développement» et les autres, mais que le monde entier est «en développement». Les Objectifs de développement durables (ODD), adoptés en 2015, sont l'un des aboutissements de cette réflexion. En 2000, les Objectifs du millénaire avaient amorcé cette démarche: c'était la première fois que la coopération se fixait des objectifs clairs. Ils ont donné des résultats, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, ce qui est très encourageant.

*«Coopération Nord-Sud: la solidarité à l'épreuve» - Tomes 1 et 2, Éditions Livreo-Alphil, Neuchâtel, novembre 2021. Tome 3 à paraître prochainement.

Mobiliser les énergies



Dominique Rossier
Présidente de la Fédération genevoise de coopération

La réflexion sur les nouvelles frontières entre le développement et l'humanitaire nous met, acteurs de la coopération et de l'aide d'urgence, devant de nouvelles responsabilités.

D'une part, parce qu'elle nous pousse à ne plus réfléchir en silo et à mieux penser nos complémentarités, comme l'explique Jacques Forster dans l'interview ci-contre, et d'autre part parce qu'elle nous incite à mieux prendre en compte les contextes et leurs spécificités pour intervenir avec efficacité et surtout de manière coordonnée et pertinente. L'adéquation entre les besoins sur le terrain et les actions qui y sont menées est ainsi l'une des questions principales à résoudre.

Le *nexus*, approche qui vise à mieux articuler les interventions des actions humanitaires et celles des programmes de développement, est justement une méthode qui devrait permettre de mieux cerner les priorités d'action. Elle nécessite d'anticiper les risques, de prévoir différents scénarios, et d'agir de manière concertée. En approfondissant leurs connaissances des contextes, des protagonistes sur le terrain et des partenariats, les acteurs du développement et ceux de l'humanitaire devraient être en mesure de dépasser les frontières habituelles entre les deux domaines, frontières qui freinent ou rendent moins efficaces les interventions. Ceci avec la volonté de répondre prioritairement aux besoins des plus fragiles et des plus démunis.

Sur les terrains humanitaires, une fois passée l'urgence absolue, vient en effet très vite le temps d'agir en réfléchissant à moyen et long terme. Après quelques mois d'aide alimentaire, par exemple, les hommes et les femmes souhaitent pouvoir se prendre en main, s'autonomiser en organisant des périmètres maraichers, en mettant en place des activités qui leur permettent de dégager des revenus, en s'organisant pour accéder à l'eau potable. Les enfants ont besoin d'aller à l'école, comme de retrouver des espaces de jeu et de partage. Pour accompagner ces dynamiques, les ONG de développement ont un rôle clé à jouer: grâce à leur expérience et leur implication de longue date sur le terrain, elles connaissent les bénéficiaires et leurs besoins, et maîtrisent les enjeux et les intérêts en présence.

Face aux nombreux défis à affronter, davantage que des débats théoriques sur la place et le rôle des acteurs de l'humanitaire et ceux du développement, c'est le «comment travailler ensemble» et le dialogue entre eux qui doivent être privilégiés, car la mobilisation de tous est absolument nécessaire.

24 MAI Conférence-débat

Développement et humanitaire: de nouveaux liens

La coopération au développement et l'action humanitaire représentent deux domaines de la solidarité internationale, à la fois distincts et proches. Si la question de leur articulation est discutée depuis les années 90, la conjonction des crises sanitaire, climatique et sécuritaire donne une actualité supplémentaire au débat. Comment doivent-elles ajuster leurs activités afin d'augmenter l'efficacité et la pertinence de l'aide? La FGC, en partenariat avec l'Institut des hautes études internationales et du développement (IHEID), propose une conférence-débat ouverte au public sur ce thème.

Accueil et introduction:

Marie-Laure Salles, directrice de l'IHEID, et **Catherine Schümperli Younossian**, secrétaire générale de la FGC.

Conférence: Jacques Forster, professeur honoraire de l'IHEID, ancien vice-président du CICR.

Débat avec **Derek Müller**, chef de la division MENA-D 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), **Oliver Jütersonke**, directeur de re-

cherche au Centre sur les conflits, le développement et la construction de la paix de l'IHEID, et **Dominique Rossier**, présidente de la FGC et chargée d'enseignement à l'IHEID. **Modération:** **Liliana Soler-Gomez Lutzelschwab**, coordinatrice académique pour l'Amérique latine de l'Executive Master en politiques et pratiques du développement (DPP).

Mardi 24 mai 2022, à 18 h 30, Auditorium Pictet de la Maison de la paix, 2, chemin Rigot, 1202 Genève. Sur inscription: <https://bit.ly/3MtLD2B>

Sur le terrain

La coopération au développement mise au défi de l'urgence

Les ONG ont pris des mesures pour adapter leurs projets à la crise sanitaire. D'autres urgences les poussent aussi à repenser leur manière de travailler.

Elena Sartorius

Habituées à braver les tempêtes, les organisations membres de la FGC ont tenu bon face à la crise du Covid-19. Un récent sondage mené au sein des fédérations latines de coopération a montré que 90% des projets soutenus par la FGC se sont poursuivis sur le terrain dans le contexte de la pandémie, grâce à la forte réactivité des ONG et de leurs partenaires. Ceux-ci ont repensé leur manière de travailler pour répondre aux besoins des personnes les plus impactées par les conséquences de la pandémie. Dans ce contexte, les frontières entre coopération au développement et aide humanitaire se sont révélées particulièrement poreuses, ce qui conduit à approfondir les réflexions sur l'articulation entre les deux champs (*lire page précédente*).

S'adapter et innover

Ainsi, au Brésil, lorsque les marchés et foires ont fermé et que les femmes bénéficiaires d'un projet soutenu par E-Changeur 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 de leurs bailleurs de fonds.



En Inde durant la première vague de la pandémie de Covid-19 en 2020, une distribution de nourriture et de produits d'hygiène dans l'État du Maharashtra. SWISSAID

Les ONG ont aussi innové dans le numérique. Pour Myriam Gallio, secrétaire générale adjointe d'Enfants du monde, la crise du Covid a été un accélérateur: en quelques mois, l'ONG a mis en service au Burkina Faso, en collaboration avec une université locale, une application mobile pour femmes enceintes en plusieurs langues locales, avec un volet spécifique sur le Covid.

Autre exemple: lorsque son hôtel-restaurant d'application a fermé au Sénégal, l'association Tourism for Help a procuré des colis alimentaires et des médicaments aux familles des jeunes en formation, a pris en charge ceux

et celles qui ne pouvaient pas retourner dans leur famille. En Inde, Swissaid a apporté un soutien financier à des femmes dont l'époux est décédé du Covid, le temps pour elles de réorganiser leur vie.

Construire des ponts

Les situations d'urgence se multipliant, «nous sommes de plus en plus amenés à travailler dans le *nexus* de la coopération au développement et de l'aide humanitaire», résume Nicole Stolz, responsable du département de coopération au développement de Swissaid. Ce *nexus* - ou point de jonction entre les deux approches - est déjà une réalité au Sahel, qui

cumule crise sanitaire, crise climatique et crise sécuritaire en lien avec le terrorisme intégriste.

«Au Burkina Faso, rapporte Frédérique Sorg-Guigma, secrétaire générale d'E-Changeur, les personnes déplacées amènent des besoins très forts en matière humanitaire, en lien avec l'eau, l'électricité, les structures d'accueil. Il y a aussi un risque de famine dans le pays, car les cultures sont abandonnées.» L'ONG a mis en place une formation pour aider ses partenaires à s'adapter à l'urgence.

L'insécurité affecte aussi l'éducation et la formation au Burkina et au Mali. Des écoles ferment et

les déplacements sont dangereux. «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 poursuivre la recherche de ponts entre l'action urgente et le développement. C'est ainsi que nous sommes présents notamment dans l'éducation en situation d'urgence au Burkina Faso.» Elle se réjouit que les solutions développées durant la pandémie, comme les formations à distance, puissent être utilisées dans le cadre de la crise sécuritaire.

«Il faut une cohérence entre tous ceux qui travaillent sur le terrain», estime Tourism for Help. Pour Swissaid, la prise de conscience a eu lieu lors du Sommet humanitaire mondial, en 2015. Depuis, les frontières entre développement et aide humanitaire s'estompent. «La logique des silos est dépassée», estime Enfants du monde. L'ONG évoque des initiatives prises au niveau fédéral, où spécialistes de l'humanitaire et de la coopération travaillent ensemble dans des programmes conjoints.

Dans ce contexte changeant, les ONG espèrent que les financements s'adaptent aux nouvelles réalités en continuant à soutenir les projets qui permettent un changement économique et social en faveur des communautés vulnérables: «Les possibilités de capter des fonds par nos organisations partenaires sur place sont plus compliquées, déplore Frédérique Sorg-Guigma, car les fonds y sont plus orientés vers l'aide humanitaire.»

Les crises sanitaire, sécuritaire et climatique impliquent des changements de fond dans le domaine de la solidarité internationale. Les ONG de développement veulent relever ce défi. «Nous semons des graines», résume Myriam Gallio, d'Enfants du monde. Nous apportons une expertise technique adaptée et contextualisée, et facilitons des dynamiques existantes, mais le terrain sera-t-il fertile pour les faire pousser? Nous cherchons à rendre ce terrain fertile, mais pour que cela prenne racine, cela dépend des acteurs sur place.»

Malgré l'incertitude, les organisations gardent ainsi espoir en voyant le résultat de leur travail: des jeunes, des femmes et des hommes devenus des forces vives de leur communauté. La solidarité des partenariats s'explique par les liens étroits tissés au fil des ans entre les ONG genevoises et leurs partenaires sur le terrain, que la crise du Covid a encore renforcés.

Zoom sur le financement de la solidarité internationale à Genève

Dans le canton de Genève, les collectivités publiques - Canton, Ville et communes - contribuent au financement des activités de coopération au développement et à l'action humanitaire à travers les fonds dédiés à la solidarité internationale. Globalement, elles ont consacré 31,2 millions de francs à cette politique publique en 2020, un montant en augmentation de 1,3 million par rapport à 2015. Cette hausse est principalement due à la croissance des montants versés par le Canton et la Ville de Genève.

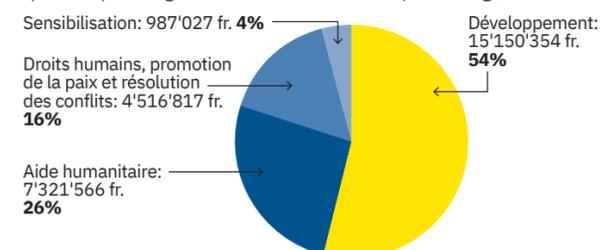
En 2020 toujours, 54% des montants ont été attribués à des projets de développement; 26% ont été consacrés à l'aide humanitaire. Les autres catégories - droits humains, promotion de la paix, résolution des conflits, ainsi que la sensibilisation du public à ces questions - ont perçu les 20% des fonds

consacrés aux projets (*voir infographie*). L'Afrique reçoit toujours le financement le plus important (plus de 10 millions de francs suisses).

Les données statistiques sur l'engagement des collectivités publiques genevoises dans la solidarité internationale sont collectées tous les cinq ans par la FGC et présentées dans la publication «Solidarité Genève Sud», dont la 8^e édition est parue en ligne et en version imprimée en octobre dernier*. Ce baromètre permet de suivre au fil du temps les contributions versées à Genève aux acteurs de la coopération au développement, de l'aide humanitaire, de la promotion des droits humains et de la paix, de la prévention des conflits, ainsi que de la sensibilisation à ces questions. Ce soutien et les catégories d'action retenues se fondent sur la loi cantonale sur le

Aide publique au développement (APD) genevoise

Répartition par catégories d'action en francs et en pourcentage, en 2020



Infographie: GL. Source: FGC.

Plus de la moitié des fonds alloués à la solidarité internationale sont attribués à des projets de développement. FGC

financement de la solidarité internationale, dont les 20 ans ont été célébrés l'automne dernier. Adoptée le 4 octobre 2001, elle prévoit que le Canton de Genève consacre à cette politique publique au moins 0,7% de son budget de fonctionne-

ment; cette valeur fait office de repère pour l'ensemble des collectivités publiques genevoises. Sur les 406 organisations qui ont reçu des subventions pour leurs projets, le CICR perçoit la part la plus importante, près de 4,7 mil-

lions de francs. Il est suivi par une autre organisation de l'aide humanitaire: Médecins sans frontières (1,17 million). Plusieurs ONG actives dans le développement figurent ensuite parmi les principaux organismes subventionnés, comme Terre des hommes Suisse, Genève Tiers-monde, SeCoDev et Enfants du monde.

Résultats contrastés

En 2020, 13 communes - près d'un tiers d'entre elles - ont alloué à la solidarité internationale 0,7% ou plus de leurs charges de fonctionnement. Un peu plus du tiers des communes se situent entre 0,40% et 0,69%, et la même proportion entre 0,10% et 0,39%. Si le montant total des contributions a augmenté en 2020, le baromètre montre des résultats contrastés et un ralentissement de la progression de l'engagement financier

malgré l'ampleur des besoins sur le terrain. Les répercussions de la crise sanitaire sur les budgets publics pourraient expliquer ce résultat.

Les contributions versées par chacune des collectivités publiques - dans leur totalité, par habitant, et en pourcentage des charges de fonctionnement - sont consultables dans la publication interactive mise en ligne sur le site de la FGC*. Les différentes facettes de la solidarité internationale, la variété des projets soutenus par les organisations genevoises, ainsi que les données statistiques qui les accompagnent sont ainsi accessibles au public dans leur intégralité.

Catherine Dubouloz Chantre

* Les statistiques 2020 Solidarité Genève Sud sont consultables via le lien: <https://bit.ly/3vkrTHu>