

Au nom du climat : pour la disparition des frontières entre aide humanitaire et aide au développement

Runa Khan, Marc Elvinger et William Lebedel • Friendship

Les conséquences du changement climatique sur les populations vulnérables peuvent-elles contribuer à repenser la structuration de l'aide ? S'appuyant sur le double exemple du Bangladesh et d'un partenariat innovant avec la Coopération luxembourgeoise, trois dirigeants de l'ONG Friendship militent en ce sens.

Le 3 mai dernier, le cyclone Fani s'est abattu sur la côte est de l'Inde et la région côtière du Bangladesh. Alors qu'il avait fait craindre le pire et conduit à l'évacuation préventive de près de 2,5 millions de personnes, Fani aura heureusement perdu une partie de sa force au moment de frapper les terres. Mais cela ne suffit pas à expliquer que Fani n'ait fait « que » dix-sept morts au Bangladesh, alors qu'en 1991 un cyclone y fit 140 000 morts et dix millions de sans-abri et qu'en 2007, le cyclone Sidr tuait autour de 10 000 personnes, laissant sans abri des dizaines de milliers de survivants.

Depuis le bilan dramatique de 1991, de très nombreux efforts ont en effet permis d'améliorer les systèmes d'alerte précoce, de multiplier les abris anticycloniques et, plus généralement, de renforcer la résilience des populations bangladaises face aux catastrophes naturelles. Ces mesures de prévention ont fait la preuve de leur efficacité et leur retour sur investissement est incommensurable.

L'indéniable efficacité de la prévention

La multiplication des catastrophes liées au changement climatique commande de miser toujours plus sur les mesures de prévention, de même que le renforcement de la résilience des communautés doit anticiper l'accélération de tels phénomènes. Très concrètement, alors que sur la période 2007-2014, Friendship¹ a, au Bangladesh, été amenée une seule fois à apporter de l'aide d'urgence aux habitants des îles alluvionnaires du fleuve Brahmapoutre en raison de crues exceptionnelles, elle a dû le faire trois fois d'affilée en 2015, 2016 et 2017.

Selon la direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO), le Bangladesh est classé respectivement premier et sixième pays au monde en matière d'exposition humaine aux inondations d'une part, aux cyclones d'autre part². Comme le relève encore ECHO, « principalement constituée de terres basses et se situant au confluent de deux grands fleuves asiatiques (le Gange et le

¹ Pour en savoir plus sur Friendship, voir Runa Khan, « Nouveaux modèles de travail et de partenariat dans le développement : l'exemple de Friendship, organisation bangladaise », *Alternatives Humanitaires*, n° 2, mai 2016, p. 112-135, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2016/05/16/nouveaux-modeles-de-travail-et-de-partenariat-dans-le-%E2%80%AFdeveloppement-%E2%80%89-lexemple-de-friendship-organisation-bangladaise>

² ECHO, Humanitarian Implementation Plan (HIP) Bangladesh (ECHO/BGD/BUD/2013/91000) Year 2013 Version 1, 9 October 2012, p.1, <https://reliefweb.int/report/bangladesh/humanitarian-implementation-plan-hip-bangladesh-echobgd201391000-year-2013-last>

Brahmapoutre), la majeure partie du pays est sujette à d'importantes inondations saisonnières et très vulnérable aux effets du changement climatique. La fréquence, l'imprévisibilité et la sévérité de ces catastrophes risquent d'être sérieusement affectées par le réchauffement de la planète, la croissance de la population, la dégradation de l'environnement et le mauvais entretien des infrastructures³ ».

En dépit des progrès considérables réalisés depuis les années 1970 en termes de prévention, l'impact du changement climatique accentue la vulnérabilité des communautés bangladaises en affectant leur sécurité alimentaire et leurs moyens de subsistance, alors même qu'elles sont déjà très précarisées. On estime qu'entre 2008 et 2014, près de cinq millions de personnes ont migré en raison de catastrophes naturelles au Bangladesh. Le gouvernement national prévoit que d'ici 2050, une personne sur sept dans le pays migrera en raison du changement climatique⁴. Actuellement, ce sont autour de 10 000 personnes par jour qui sont amenées à migrer à l'intérieur du pays.

Aide humanitaire *versus* aide au développement : une distinction contre-productive

Le contexte ainsi dessiné rend obsolète et contre-productive la distinction classique entre aide humanitaire et aide au développement, les deux étant inextricablement liées. La pauvreté et l'insuffisance dans la préparation sont les principales causes d'amplification des effets de catastrophes dont la fréquence augmente avec le changement climatique. En même temps, les efforts de développement sont régulièrement compromis par les conséquences des catastrophes naturelles récurrentes. À ce cercle vicieux, il s'agit d'en substituer un qui soit vertueux.

La réduction des effets de catastrophes est en effet servie le plus efficacement par les mesures spécifiques de préparation d'une part, par l'effort général de développement d'autre part. Ensemble, ils rendront l'aide humanitaire au sens strict moins nécessaire. Quel meilleur argument pour l'humanitaire que d'investir dans la prévention et le développement à moins que l'on ne soit habité par la peur de perdre sa raison d'être... Or la Commission européenne écrivait déjà en 2001 :

«La préparation aux catastrophes constitue la seule alternative qui permette d'éviter de prodiguer des "soins intensifs" chaque fois qu'une crise survient. [...] La répétition et la fréquente gravité de ces catastrophes y compromettent gravement le processus de développement déjà fragile, en minant et en réduisant à néant tous les progrès réalisés dans le domaine du développement. L'impact de ces catastrophes naturelles est d'autant plus dévastateur lorsque la population est déjà intrinsèquement vulnérable en raison de la pauvreté dominante et de l'insécurité alimentaire. Il est donc évident que toute stratégie visant à améliorer les moyens d'existence du segment le plus pauvre de la population dans les régions les plus sujettes à des catastrophes, comme le Bangladesh, doit tenir compte de la nécessité de réduire la vulnérabilité face à ces catastrophes⁵. »

³ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *Bangladesh, Facts and figures*, 22 May 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/bangladesh_2019-05-22.pdf

⁴ Ministry of Environment and Forests, Government of the Peoples's Republic of Bangladesh, *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan*, September 2009, https://www.iucn.org/downloads/bangladesh_climate_change_strategy_and_action_plan_2009.pdf

⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement*, 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:52001DC0153>

Une priorité : les besoins des bénéficiaires

L'expérience de Friendship dans un pays parmi les plus exposés au changement climatique a, selon nous, valeur d'exemple. Depuis presque vingt ans en effet, l'ONG travaille avec les populations les plus isolées et les plus vulnérables du pays au travers de programmes multisectoriels de développement communautaire – santé, éducation, activités génératrices de revenus, citoyenneté inclusive, préservation culturelle. Concentrant la majeure partie de son activité dans les régions du pays les plus exposées aux catastrophes naturelles et au changement climatique – les îles alluvionnaires du fleuve Brahmapoutre dans le nord du pays ; les zones côtières dans le sud –, l'ONG associe tout naturellement aide humanitaire et aide au développement.

Étant intervenue à différentes reprises au travers de programmes d'aide d'urgence à la suite d'inondations et de cyclones, elle a très rapidement été amenée à mettre l'accent sur des programmes spécifiquement orientés sur la préparation aux catastrophes naturelles, les Community Initiated Disaster Risk Reduction (CIDRR). Elle les a par la suite prolongés par des programmes de renforcement de la résilience et de transition vers un développement durable. L'objectif fondamental est donc, à terme, de pouvoir intégrer ces populations particulièrement vulnérables dans des programmes de développement économique classiques. En tenant compte du fait que le travail avec des communautés extrêmement pauvres et vulnérables ne diffère guère d'actions de réhabilitation réalisées dans la foulée d'une intervention d'aide d'urgence à la suite d'une catastrophe naturelle. En l'occurrence, les frontières supposées entre aide humanitaire et aide au développement s'effacent pour ainsi dire entièrement, autant que naturellement.

Les freins institutionnels à l'effacement de lignes de partage inopportunes

Qu'importent les constats qui précèdent, les nombreuses déclarations d'intention, voire les résolutions adoptées au cours des dernières années⁶. Qu'importe l'évolution de l'approche LRRD (*Linking relief, rehabilitation and development*)⁷ qui a certes fait du chemin depuis plusieurs années pour aboutir au Nexus développement-humanitaire-prévention des conflits et paix et à la *Nouvelle façon de travailler* prônée à Istanbul en 2016⁸. L'intégration plus forte entre aide humanitaire et aide au développement est toujours loin d'être entrée en vigueur : la ligne de séparation entre les deux semble malheureusement avoir de beaux jours devant elle. Le cadre institutionnel en témoigne, en même temps qu'il agit comme facteur conservateur puissant en la matière : presque partout les institutions en charge de l'une et de l'autre sont distinctes et ont des budgets séparés.

Il en va ainsi au niveau de l'Union européenne, avec le cloisonnement entre ECHO et la

⁶ On pense en particulier au Cadre de Sendai (voir United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework For Disaster Risk Reduction 2015-2030*, March 2015, https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf) ou au Consensus européen sur le développement (voir *The new european consensus on development "Our world, our dignity, our future" joint statement by the council and the representatives of the governments of the member states meeting within the council, the european parliament and the european commission*, June 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf).

⁷ « Associer l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ».

⁸ Voir notamment Gilles Carbonnier, « Nouvel éclairage sur le Nexus : chiffres, principes et débat relatif au changement social », *Alternatives Humanitaires*, n° 10, mars 2019, p. 120-133, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/03/25/nouvel-eclairage-sur-le-nexus-chiffres-principes-et-debat-relatif-au-changement-social> et Groupe URD, *Le Nexus humanitaire-développement au regard du Grand Bargain*, juillet 2018, www.urd.org/wp-content/uploads/2018/10/AnalyseDoc_1_Nexus_V2.pdf On notera néanmoins que l'agenda dit de la « localisation », tel que posé à Istanbul en 2016, paraît aujourd'hui sensiblement moins avancé en matière d'aide humanitaire que dans le domaine du développement. L'accès direct des ONG du Sud aux financements institutionnels est en effet, en particulier au niveau de l'Union européenne, beaucoup plus ouvert pour les budgets d'aide au développement que pour les budgets d'aide humanitaire.

direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DEVCO), la même dichotomie se retrouvant généralement, de façon plus ou moins accentuée, au niveau des États.

L'argent étant, y compris dans le monde de l'humanitaire et du développement, le nerf de la guerre, la plupart des acteurs non gouvernementaux s'alignent peu ou prou sur cette ligne de séparation. Les cultures comme les modes opératoires des ONG humanitaires et des ONG de développement présentent des différences souvent significatives, lesquelles sont induites par des conditions d'accès aux financements institutionnels qui diffèrent considérablement.

L'exemple pragmatique de la Coopération luxembourgeoise

Si, en ce qui concerne l'effacement des frontières entre aide humanitaire et aide au développement, l'expérience de Friendship a été dictée par les besoins effectifs des populations concernées, structurellement exposées aux effets du changement climatique, elle a été aussi grandement facilitée par la flexibilité des instruments de financement mis à sa disposition par la Coopération luxembourgeoise.

En particulier, plus des deux tiers des fonds d'aide humanitaire alloués par celle-ci à Friendship Luxembourg ces dernières années ont pu être affectés à des projets de Community Initiated Disaster Risk Reduction⁹. Pourtant, au niveau institutionnel et budgétaire, la Coopération luxembourgeoise n'échappe pas entièrement à la séparation entre aide humanitaire et aide au développement. Mais en anticipant le Consensus européen pour le développement et les conclusions du Conseil relatives à l'approche de l'Union européenne en matière de résilience¹⁰, elle a permis à Friendship Luxembourg de venir pleinement en appui aux projets de transition et de résilience réalisés par l'association au Bangladesh. Ceux-ci combinent des activités ayant quatre objectifs : améliorer la situation économique des personnes les plus vulnérables grâce au renforcement de leurs capacités et à la diversification de leurs moyens de subsistance, renforcer ainsi leur sécurité alimentaire, assurer leur accès aux autorités locales afin de les faire bénéficier des services supposés être fournis par celles-ci, et enfin mobiliser ces autorités locales pour lutter contre la « pauvreté géographique », spécifique aux populations vivant dans des régions particulièrement exposées aux effets du changement climatique. De fait, la nouvelle stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise adoptée en 2018 consacre expressément cette approche¹¹.

Cet exemple d'approche pragmatique initiée entre une Coopération et une ONG démontre que lorsqu'il s'agit de renforcer la résilience des populations les plus vulnérables aux effets du changement climatique, la dichotomie entre aide humanitaire et aide au développement est

⁹ Ceci alors même que selon la Stratégie en matière d'action humanitaire de 2013 de la Coopération luxembourgeoise, ce sont au moins 5 % du budget de l'action humanitaire, représentant lui-même 15 % du budget total de la Coopération luxembourgeoise, qui sont seulement réservés à des actions de prévention et de renforcement de la résilience

¹⁰ Alors que le consensus européen date de juin 2017 et les conclusions du Conseil de novembre 2017 (*Council of the European Union, A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action*, November 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/31519/ccs-on-resilience-in-eu-ea-st14191en17.pdf>), les conditions de cofinancement en matière d'action humanitaire de la Coopération luxembourgeoise consacrant formellement le financement des actions de résilience étaient adoptées dès janvier 2017 (*Conditions générales régissant les relations en matière d'action humanitaire entre le ministère des Affaires étrangères et les organisations non gouvernementales*, 26 janvier 2017, <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/espace-ong/action-humanitaire/action-humanitaire-conditions-generales-action-humanitaire.pdf>).

¹¹ Stratégie générale de la Coopération luxembourgeoise, *En route pour 2030*, janvier 2018, <https://cooperation.gouvernement.lu/dam-assets/politique-cooperation-action-humanitaire/documents-de-reference/strat%C3%A9gie/Strat%C3%A9gie-MAEE-FR.pdf>

inadaptée aux besoins effectifs des populations, contre-productive et néfaste à l'efficacité de l'aide. Il est impératif d'aller toujours plus loin pour adapter les instruments de financement de l'aide en conséquence. Mais plus encore que cela, les acteurs de l'humanitaire et du développement, en particulier les ONG, doivent adapter leurs modes de pensée et d'intervention aux nouvelles réalités.

Biographies

Runa Khan • Fondatrice et directrice exécutive de Friendship, Runa Khan est aussi la fondatrice et présidente de Friendship International. Elle est également présidente au Bangladesh de Global Dignity. Elle a reçu de nombreuses distinctions et des prix internationaux. Elle est aussi la seule lauréate du prix Rolex originaire du Bangladesh. Elle est l'auteure de huit livres, dont six sont consacrés à la pédagogie et deux sont des contes pour enfants.

Marc Elvinger • Avocat et membre du barreau de Luxembourg depuis 1985, il est impliqué en tant que bénévole auprès d'ONG de développement depuis presque quarante ans. Marc Elvinger est le président du conseil d'administration de Friendship Luxembourg et coprésident de Friendship International, l'organe de coordination des différentes entités de Friendship au Bangladesh et en Europe.

William Lebedel • Dirige BlueRep, une société de conseil dédiée à l'accompagnement au changement des dirigeants d'entreprises et de fondations. William est activement impliqué au sein de l'ONG Friendship depuis sa rencontre avec Runa Khan en 2012, et devient président bénévole de Friendship France en 2015. Il est membre du conseil d'administration de Friendship International.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Runa Khan, Marc Elvinger et William Lebedel, « Au nom du climat : pour la disparition des frontières entre aide humanitaire et aide au développement », Alternatives Humanitaires, n°11, juillet 2019, p. 24-33,

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/07/18/au-nom-du-climat-pour-la-disparition-des-frontieres-entre-aide-humanitaire-et-aide-au-developpement/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-535-8